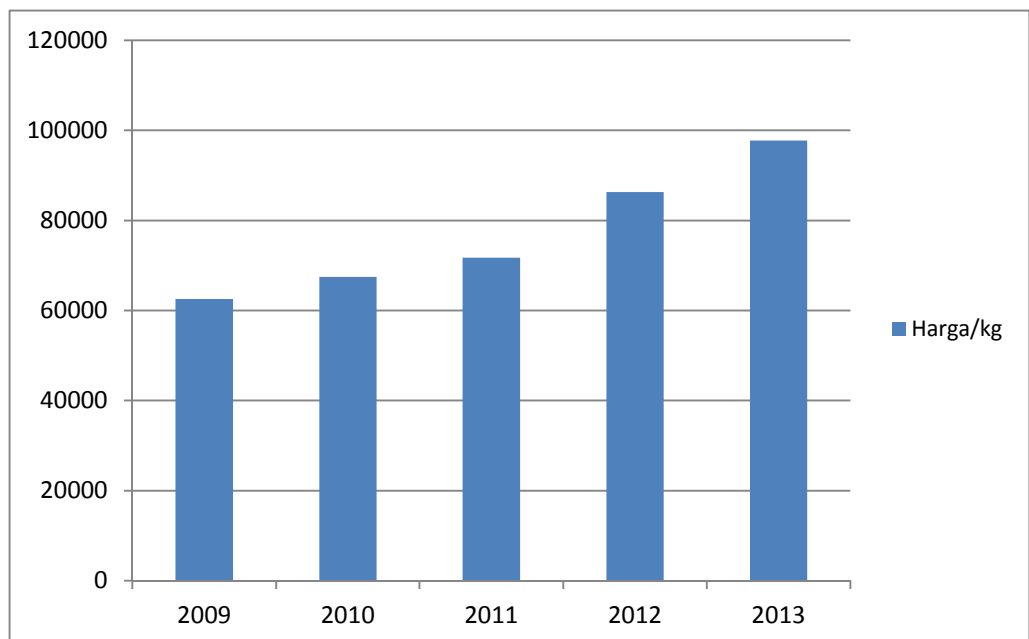


BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan mengenai pemenuhan kebutuhan daging sapi dan stabilisasi harga masih menjadi hal yang serius hingga saat ini, khususnya dalam upaya pengendalian inflasi dan dalam rangka menuju kemandirian pangan nasional. Mengamati perkembangan harga daging sapi selama lima tahun terakhir, menunjukkan bahwa selalu mengalami kenaikan terus menerus. Bila dihitung selama lima tahun mengalami kenaikan rata-rata 15% per tahunnya dan tidak pernah sekalipun terjadi penurunan harga dari tahun sebelumnya. Berikut grafik yang bersumber dari Badan Pusat Statistik sampai tahun 2013.



Sumber: bps.go.id

Gambar 1.1
Tren Harga Daging Sapi Tahun 2009-2013 (Rp/kg)

Dalam grafik tergambar adanya pola kenaikan dan penurunan di bulan yang sama dari lima tahun terakhir. Harga daging sapi rata-rata per kilogram selama lima tahun terakhir mengalami kenaikan yang cukup signifikan yaitu mulai dari Rp 62. 500/kg di tahun 2009, Rp 47. 461/kg di tahun 2010, Rp 71. 701/kg di tahun 2011, Rp 86. 333/kg di tahun 2012, Rp 97. 709/kg di tahun 2013. Kenaikan harga daging sapi terus berlanjut hingga saat ini.

Harga daging sapi yang tinggi diantaranya disebabkan karena pasokan daging produksi lokal selama ini tidak mampu memenuhi kebutuhan atau permintaan yang terus meningkat. Permintaan yang terus meningkat ditentukan faktor tingkat pendapatan, jumlah dan laju pertumbuhan penduduk, semakin banyaknya jumlah penduduk kelas menengah atas, meningkatnya urbanisasi dan jumlah penduduk yang tinggal di kota, serta fenomena segmentasi pasar. Maka semakin tinggi pendapatan per kapita, semakin tinggi pula permintaan terhadap komoditas dan produk-produk berbasis sapi potong (Saptana, dkk., 2014).

Untuk menekan harga dan memenuhi kebutuhan daging sapi, maka Pemerintah melalui berbagai kebijakan dan regulasinya mencoba mencanangkan program swasembada daging, selain juga masih melakukan impor sapi potong dan daging beku dengan tujuan dapat menutup kekurangan pasokan daging dan menstabilkan harga. Pencanaan Program swasembada daging sapi tahun 2010 dan 2014 tidak berhasil

ditargetkan dan harus di evaluasi kembali (Saptana, dkk., 2014). Perkembangan populasi sapi potong tidak berhasil tumbuh dan berkembang seperti yang diharapkan, bahkan berdasarkan sensus ternak terakhir pada tahun 2013 terjadi penurunan populasi sapi potong. Secara nasional populasi susut sekitar 2,6 juta ekor dan untuk Jawa terdapat selisih kurang lebih mendekati 2 juta ekor, seperti dalam tabel berikut :

Tabel 1.1
Pengurangan Populasi Sapi di Berbagai Pulau di Indonesia

No	Pulau	Sensus 2011	Sensus 2013	Selisih
1.	Sumatra	3.239.588	2.893.439	-346.149
2.	Jawa	8.467.842	6.493.681	-1.974.161
3.	Bali, NTB dan NTT	2.359.715	2.134.944	-224.771
4.	Kalimantan	479.309	439.104	-40.205
5.	Sulawesi	1.902.452	1.921.674	19.222
6.	Maluku & Papua	277.758	285.402	7.644

Sumber: bps.go.id

Dari tabel diatas dapat di ketahui bahwa penurunan populasi sapi paling banyak berada di Pulau jawa yaitu sebanyak 1.974.161, kemudian diikuti oleh Pulau Sumatera yang mengalami penurunan sebanyak 346.149. Hal ini lah yang menjadi salah satu pemicu ketidakstabilan harga daging sapi di Indonesia, karena Pulau Jawa yang notabene menjadi

pemasok sapi potong ke berbagai penjuru daerah mengalami penurunan drastis.

Sementara itu secara lebih spesifik, untuk tataran regional Jawa Timur populasi sapi dan kerbau di Jawa Timur, Kepala BPS Jawa Timur Sairi Hazbullah mengatakan bahwa,:

“Penurunan ini termasuk penurunan terbesar. Penurunan populasi sapi dan kerbau ini memang terjadi secara nasional. Pada 2011 lalu, populasi sapi dan kerbau sejumlah 16,13 juta ekor menjadi 14,17 juta ekor. Sebagai penghasil sapi dan kerbau terbesar, penurunan populasi di Jawa Timur tertinggi di Indonesia”. (Tempo, Senin 2 September 2013).

Menurut Hasil Pendataan Sapi Potong, Sapi Perah, dan Kerbau (PPSK) 2011 mencatat adanya 16,13 juta ekor. Jumlah itu menurun menjadi 14,17 juta ekor saat sensus dilakukan. Jadi dapat diketahui bahwa populasi Sapi dan kerbau di Jawa Timur menurun hingga 1,96 juta ekor. Untuk lebih jelas dapat disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 1.2
Populasi Sapi di Jawa Timur Tahun 2013

No	Kabupaten /Kota	Populasi Sapi (Ekor)
1	Kabupaten Pacitan	76. 546
2	Kabupaten Ponorogo	84. 751
3	Kabupaten Trenggalek	29. 906
4	Kabupaten Tulungagung	91. 789
5	Kabupaten Blitar	132. 934
6	Kabupaten Kediri	181. 727
7	Kabupaten Malang	189. 145

8	Kabupaten Lumajang	164. 892
9	Kabupaten Jember	217. 763
10	Kabupaten Banyuwangi	91. 384
11	Kabupaten Bondowoso	188. 740
12	Kabupaten Situbondo	159. 308
13	Kabupaten Probolinggo	239. 564
14	Kabupaten Pasuruan	92. 174
15	Kabupaten Sidoarjo	9. 458
16	Kabupaten Mojokerto	65. 843
17	Kabupaten Jombang	68. 926
18	Kabupaten Nganjuk	134. 255
19	Kabupaten Madiun	46. 500
20	Kabupaten Magetan	96. 185
21	Kabupaten Ngawi	90. 692
22	Kabupaten Bojonegoro	160. 037
23	Kabupaten Tuban	311. 359
24	Kabupaten Lamongan	96. 714
25	Kabupaten Gresik	44. 270
26	Kabupaten Bangkalan	186. 027
27	Kabupaten Sampang	180. 849
28	Kabupaten Pamekasan	149. 855
29	Kabupaten Sumenep	345. 095
30	Kota Kediri	3. 510
31	Kota Blitar	2. 689
32	Kota Malang	4. 241
33	Kota Probolinggo	8. 519

34	Kota Pasuruan	334
35	Kota Mojokerto	162
36	Kota Madiun	299
37	Kota Surabaya	218
38	Kota Batu	2.437
Jumlah Total		3.949.097

Sumber : (<http://jatim.bps.go.id>)

Tabel diatas menunjukkan jumlah populasi sapi di seluruh Kabupaten dan Kota di Jawa Timur pada tahun 2013. Penurunan populasi sapi di Jawa Timur terjadi pada tahun 2013 dengan prosentase penurunan 20,34 % dari tahun sebelumnya. Untuk mengetahui perkembangan populasi sapi di Jawa Timur dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 1.3
Perkembangan Populasi Sapi di Jawa Timur Tahun 2010-2013

No	Tahun	Populasi (Ekor)	Perkembangan (%)
1	2010	3.745.453	26,21
2	2011	4.727.298	
3	2012	4.957.478	4,86
4	2013	3.949.097	-20,34

Sumber : (<http://jatim.bps.go.id>)

Menurunnya populasi sapi potong di Jawa Timur, juga tidak terlepas dari menurunnya jumlah perusahaan peternakan sapi berbadan hukum di Provinsi Jawa Timur. Selama tahun 2003-2013 mengalami penurunan sebesar -40,95% dan menurunnya jumlah peternak kecil skala rumah tangga di Jawa Timur mengalami penurunan -26,89%. Jumlah

peternakan sapi yang sudah berbadan hukum di Jawa Timur 62 unit, sedangkan jumlah rumah tangga usaha peternakan di Jawa Timur sebesar 3.339.415 (<http://jatim.bps.go.id>)

Sesuai dengan pernyataan tersebut menunjukkan bahwa terjadi penurunan jumlah peternak sapi ditingkat rumah tangga. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa beternak sapi skala rumah tangga tidak lagi menjadi suatu kegiatan yang menarik karena tidak begitu menguntungkan. Serta fakta di lapangan menunjukkan, sebagian besar sapi potong masih dipasok oleh peternak rakyat atau peternak rumah tangga yang belum dikelola dengan baik sebagai sebuah bentuk kegiatan usaha produktif.

Begitu pula di Kabupaten Tuban, berdasarkan data sensus Pertanian tahun 2013 menunjukkan adanya penurunan jumlah populasi sapi. Hal ini seperti yang di sampaikan oleh Bupati Tuban, H. Fathul Huda dalam sambutannya bahwa saat ini justru terdapat kecenderungan menurunnya populasi sapi potong di Kabupaten Tuban sebagai akibat tingginya harga sapi pada periode sebelumnya. Selain itu, banyaknya permintaan dari luar daerah membuat peternak menjual sapi mereka keluar Kabupaten Tuban. (<http://www.lensaindonesia.com>, 5 Desember 2014). Berikut adalah tabel yang menunjukkan jumlah populasi sapi di Kabupaten Tuban tahun 2013 :

Tabel 1.4
Populasi sapi di Kabupaten Tuban Tahun 2013

No	Kecamatan	Populasi Sapi (ekor)
1	Kenduruan	14. 789
2	Bangilan	12. 160
3	Senori	12. 695
4	Singgahan	9. 038
5	Montong	22. 556
6	Parengan	17. 767
7	Soko	21. 010
8	Rengel	9. 858
9	Grabagan	12. 841
10	Plumpang	8. 325
11	Widang	3. 198
12	Palang	15. 107
13	Semanding	22. 474
14	Tuban	5. 058
15	Jenu	17. 151
16	Merakurak	22. 137
17	Kerek	25. 876
18	Tambakboyo	13. 944
19	Jatirogo	20. 690
20	Bancar	24. 686
Jumlah total		311. 358

Sumber : (<https://tubankab.bps.go.id>)

Tabel diatas menyajikan data tentang populasi sapi di seluruh Kabupaten Tuban pada Tahun 2013. Untuk melihat perkembangan populasi sapi di Kabupaten Tuban selama lima tahun yaitu mulai tahun 2009-2013, maka akan disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 1.5
Perkembangan Populasi Sapi di Kabupaten Tuban Tahun 2009-2013

No	Tahun	Populasi (Ekor)	Perkembangan (%)
1	2009	158.060	1,57
2	2010	160.537	
3	2011	312.013	94,35
4	2012	314.810	0,89
5	2013	311.358	-1,09

Sumber : (<https://tubankab.bps.go.id>)

Dalam tabel diatas menunjukkan bahwa populasi sapi di Kabupaten Tuban pada tahun 2010-2011 naik dengan cukup signifikan dengan prosentase 94,35 %. Namun setelah tahun 2011-2012 perkembangan sangat sedikit hanya mencapai 0,89 % dan pada tahun 2013 terjadi penurunan sebanyak 1,09 %.

Penurunan jumlah populasi sapi di Kabupaten Tuban sebenarnya bukan yang tertinggi diantara lima Kabupaten utama penghasil sapi di Jawa Timur yaitu Sumenep, Tuban, Malang, Probolinggo, Jember. Tetapi karena Kabupaten Tuban merupakan daerah terpilih yang menjadi pusat pengembangan sapi potong di Jawa Timur hal tersebut menjadikan masalah tersendiri. (<http://kabar24.bisnis.com>, Jumat 5 Desember 2014)

Pemilihan Kabupaten Tuban sebagai lokasi kluster sapi potong salah satunya didasari oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia tentang komoditas atau produk jasa unggulan daerah, yang

menyebutkan bahwa sapi potong merupakan salah satu dari lima komoditas unggul potensial di Kabupaten Tuban. (<http://wartaagro.com>, 10 Maret 2016)

Oleh karena itu Kabupaten Tuban memiliki inisiatif untuk meningkatkan kembali jumlah populasi sapi potong dan memberdayakan para peternak sapi potong agar lebih sejahtera serta dapat menstabilkan kembali pasokan daging sapi, sehingga harga pasar daging sapi juga kembali normal, sekaligus dapat mencapai salah satu misi Pemerintah Kabupaten Tuban yang menargetkan jumlah populasi sapi sebanyak setengah dari jumlah penduduk. Sedangkan jumlah sapi di Kabupaten Tuban saat ini kurang lebih sekitar 300.000 ekor, sedangkan jumlah penduduk Kabupaten Tuban saat ini sekitar 1,12 juta jiwa. (<http://wartaagro.com>, 10 Maret 2016)

Melihat dari data tersebut dapat diartikan bahwa populasi sapi di kabupaten Tuban masih jauh dari kata cukup jika dibandingkan dengan besaran jumlah penduduk yaitu 1.12 juta jiwa. Oleh karena itu inisiatif untuk meningkatkan populasi sapi khususnya sapi potong di Kabupaten Tuban perlu dilakukan diantaranya dengan pemberian kredit lunak, pembentukan kelompok-kelompok ternak serta melakukan pendampingan kepada para peternak agar perkembangan sapi potong dapat meningkat kembali.

Melihat dari munculnya permasalahan mengenai menurunnya populasi sapi potong yang berpengaruh terhadap stabilitas harga daging

sapi yang berdampak pada ketahanan pangan dan inflasi, maka perlu dilakukan suatu upaya atau tindakan nyata untuk meningkatkan populasi dan produktivitas peternak sapi potong yaitu dengan mendukung program pembibitan dan penggemukan sapi potong yang dapat memiliki daya saing guna menuju kemandirian pangan yang melibatkan peternakan kerakyatan.

Dengan demikian pemerintah berupaya untuk mengatasi permasalahan tersebut dengan berbagai kebijakannya. Kebijakan yang diterapkan di awal adalah kebijakan swasembada daging, namun nampaknya kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana dengan maksimal dan tidak bisa mengatasi persoalan yang terjadi. Oleh karena itu sejak tahun 2014 Pemerintah Provinsi Jawa Timur khususnya Pemerintah Kabupaten Tuban mencoba mengimplementasikan program pengembangan klaster sapi potong dengan maksud dapat memenuhi pasokan daging dan kestabilan harga daging lokal guna menunjang ketahanan pangan dan meningkatkan kesejahteraan peternak sapi potong di Kabupaten Tuban. Serta merealisasikan misi Kabupaten Tuban yang mengharapkan bahwa jumlah populasi sapi menacapai setengah dari jumlah populasi penduduk di Kabupaten Tuban.

Pelaksanaan Program Pengembangan klaster sapi potong tersebut melibatkan berbagai *stakeholder* untuk saling berkolaborasi, baik dari Pemerintah (*state*) maupun di luar Pemerintah (*non state*). Sesuai dengan nota kesepahaman yang telah disepakati bahwa Pemerintah Kabupaten Tuban khususnya Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah

(Bappeda) bekerja sama dengan Dinas Peternakan Provinsi Jawa Timur, Kantor Pertanahan kabupaten Tuban, PT. Holcim Indonesia Tbk. Pabrik Tuban serta Bank Indonesia Wilayah IV Jawa Timur dan Koperasi Wahyu Mitra Utama.

Tentunya dalam pelaksanaan berbagai kebijakan yang digulirkan Pemerintah dibutuhkan peran *stakeholder* untuk saling berkolaborasi ataupun bekerja sama. Diantara berbagai *stakeholder* yang terlibat tentu memiliki spesifikasi tugas pokok dan fungsi yang berbeda-beda, akan tetapi mempunyai satu tujuan yang sama dalam berkolaborasi. Kolaborasi tersebut tidak lain adalah untuk mencapai sebuah tujuan yang telah disepakati dan di cita-citakan bersama tanpa ada yang memonopolinya.

Collaborative governance menurut Sudarmo dalam bukunya (2015: 197) yaitu :

merupakan proses kerja sama dan bekerja bersama-sama secara lintas batas antara organisasi dalam pemerintah dan dengan komunitas luas non pemerintah melalui kesepakatan bersama-sama secara horizontal dalam mendefinisikan masalah, menentukan tujuan dan/atau metode implementasi dengan tidak ada pihak-pihak yang secara sengaja mendominasinya atau memonopolinya, tak terkecuali pihak pemerintah. Dengan kata lain, *collaborative governance* merupakan konsep yang luas tentang proses melibatkan para warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara lebih inklusif.

Seperti penelitian sejenis yang telah dilakukan oleh Suryana (2009) dengan judul “Pengembangan Usaha Ternak Sapi Potong Berorientasi Agribisnis dengan Pola Kemitraan”, yang bertujuan untuk mengulas usaha ternak sapi potong berorientasi agribisnis dengan pola kemitraan. Dengan hasil bahwa untuk mencapai efisiensi usaha yang tinggi,

diperlukan pengelolaan usaha secara terintegrasi dari hulu hingga hilir serta berorientasi agribisnis dengan pola kemitraan, sehingga dapat memberikan keuntungan yang layak secara berkelanjutan. Berdasarkan hal inilah maka penelitian ini memfokuskan pada kolaborasi pada Program Pengembangan Klaster Sapi Potong di Kabupaten Tuban. Dengan demikian, penelitian ini akan berfokus pada kolaborasi antar *stakeholder* beserta peranya dan efektivitas kolaborasi dan faktor penghambat kolaborasi dalam Program Pengembangan Klaster sapi Potong di Kabupaten Tuban.

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini akan memfokuskan kajian pada perumusan masalah, yakni:

1. Bagaimana *collaborative governance* dalam Program Pengembangan Klaster Sapi Potong di Kabupaten Tuban?
2. Apa saja faktor penghambat *collaborative governance* dalam Program Pengembangan Klaster Sapi Potong di Kabupaten Tuban ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Menggambarkan *collaborative governance* dalam Program Pengembangan Klaster Sapi Potong di Kabupaten Tuban
2. Menganalisis faktor penghambat yang mempengaruhi *collaborative governace* dalam Program Pengembangan Klaster Sapi Potong di Kabupaten Tuban

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Praktis

- a. Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Kabupaten Tuban khususnya instansi-instansi yang terkait dalam Program Pengembangan Klaster Sapi Potong di Kabupaten Tuban.
- b. Dapat memberikan tambahan pengetahuan atau wawasan bagi masyarakat atau pembaca mengenai *collaborative governance* dalam Program Pengembangan Klaster Sapi Potong di Kabupaten Tuban.
- c. Dapat menjadi bahan perbandingan bagi peneliti lain dengan penelitian yang sejenis
- d. Penelitian ini disusun untuk memenuhi syarat-syarat memperoleh gelar Sarjana Ilmu Sosial dan Politik Program Studi Ilmu Administrasi Negara

2. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memberikan informasi dan masukan dalam pengembangan Ilmu Administrasi Negara
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadikan bahan referensi atau informasi ilmiah bagi peneliti-peneliti selanjutnya