

**MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM GADUHAN  
TERNAK DI KABUPATEN ROKAN HULU TAHUN 2012-2016  
(Studi : Gaduhan Sapi di Kabupaten Rokan Hulu)**

**Rama Ady Yatma As**

Email : [Rama.Adyatma@Gmail.Com](mailto:Rama.Adyatma@Gmail.Com)

**Pembimbing : Dra. Hj. Wan Asrida, M.Si**

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Riau

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau  
Kampus bina widya jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293-  
Telp/Fax 0761-63277

**Abstract**

*Gaduhan cattle is giving lending aid cattle to public repayment of cattle. The mechanism of assistance through gaduhan cattle that is the community joining the farmers only have to make proposals the seed assistance cattle to the office of fisheries and farms Rokan Hulu Regency. Farmers groups beneficiaries it will then known as recipients gaduhan. Recipients gaduhan would have a duty to return gaduhan cattle received earlier in the period 3 years seedlings cattle also, the son of gaduhan cattle formerly received earlier.. Gaduhan these animals more in prioritizing to cattle because the development of a cow in Rokan Hulu more effective and strategic so this way the governments try to accelerate the recipient and equity cattle calf to every districts in the Rokan Hulu Regency and to achieve the target swasembada beef and program a million beef in Rokan Hulu Regency.*

**Keywords:** *Management, Gaduhan, Target*

## PENDAHULUAN

Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu membuat sebuah kebijakan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat Rokan Hulu dengan memberikan bantuan ternak dengan pola gaduhan ternak. Gaduhan ternak ini adalah pemberian pinjaman bantuan ternak kepada masyarakat yang pengembaliannya berupa ternak. Mekanisme pemberian bantuan ternak melalui gaduhan ternak yaitu masyarakat yang tergabung dalam kelompok tani hanya perlu membuat proposal permohonan bantuan bibit ternak kepada Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu. Kelompok tani penerima bantuan ini kemudian akan disebut sebagai penggaduh ternak. Penggaduh ternak tersebut akan memiliki kewajiban mengembalikan gaduhan ternak yang diterima sebelumnya dalam jangka waktu 3 tahun berupa bibit ternak juga, yaitu anak dari gaduhan ternak yang diterima sebelumnya (1 balik 1). Gaduhan ternak ini lebih di prioritaskan kepada bantuan ternak sapi karena pengembangan peternakan sapi di Rokan Hulu lebih efektif dan strategis sehingga dengan cara ini pemerintah berupaya untuk melakukan percepatan dan pemerataan penerima bantuan bibit ternak kepada setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Rokan Hulu serta untuk mencapai target swasembada daging sapi dan program sejuta sapi di Kabupaten Rokan Hulu.

Pola Pengembalian gaduhan ternak sesuai dengan Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak di Kabupaten Rokan Hulu. Besarnya pengembalian yang diserahkan penggaduh kepada

pemerintah menurut Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Pasal 4 yaitu : (1) Petani yang mendapat gaduhan 1 ekor sapi betina, dalam jangka waktu 3 tahun penggaduh harus menyerahkan keturunan pertamanya sebanyak 1 ekor sesuai dengan ketentuan teknis yang berlaku.(2) Seekor kerbau betina, dalam jangka waktu 3 tahun harus menyerahkan keturunan pertamanya sebanyak 1 ekor sesuai dengan ketentuan teknis yang berlaku. (3) Petani yang mendapat sepasang sapi, dalam jangka waktu 3 tahun harus menyerahkan keturunan/ternak sapinya sebanyak 2 ekor dari anak pertamanya sesuai dengan ketentuan teknis yang berlaku. (4) Sepasang kerbau, dalam jangka 3 tahun, harus menyerahkan keturunan pertamanya sebanyak 2 ekor sesuai dengan ketentuan teknis yang berlaku. (5) Seekor kambing, dalam jangka waktu 2 tahun penggaduh harus mengembalikan anak sebagai setoran dalam jumlah, umur, dan jenis kelamin sama seperti sebelumnya sesuai dengan ketentuan teknis yang berlaku. (6) Sepasang kambing dalam jangka waktu 2 tahun penggaduh mengembalikan keturunan pertamanya sebanyak 2 ekor sesuai dengan ketentuan teknis yang berlaku. (7) Ayam buras, dalam jangka waktu 2 tahun penggaduh menyerahkan anak dalam jumlah, umur, dan kelamin yang sama dengan paket yang diterima. (8) Itik dalam jangka waktu 2 tahun penggaduh menyerahkan anak sebagai setoran dalam jumlah, umur, dan kelamin sama dengan paket yang diterima.

Dengan demikian, Pemerintah berharap pengembalian gaduhan ternak tersebut kepada

pemerintah dapat didistribusikan lagi kepada masyarakat ataupun kelompok tani yang belum mendapatkan bantuan ini sehingga populasi sapi di setiap Kecamatan di Kabupaten Rokan Hulu semakin meningkat untuk mencapai swasembada daging sapi serta program sejuta sapi. Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 45 Tahun 2012 tentang Rencana Aksi Daerah Percepatan Pencapaian Target *Millenium Development Goals* Tahun 2012-2015 atau rencana strategis Kabupaten Rokan Hulu, pemerintah Kabupaten Rokan Hulu juga menyiapkan bantuan bibit berupa bibit sapi dalam jangka waktu tersebut untuk mencapai target swasembada daging sapi dengan rincian 2012 sebanyak 921 ekor, 2013 sebanyak 600 ekor, 2014 sebanyak 700 ekor, dan 2015 sebanyak 800 ekor.

Harapan tercapainya rencana strategis ini melihat dari sistem gaduhan ternak yang sedang berjalan. Namun faktanya bertolak belakang dari harapan tersebut, karena pada tahun 2014 dan 2015 target tersebut tidak terpenuhi. Pada tahun 2014, 2015, dan 2016 Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu tidak mendistribusikan bibit sapi kepada masyarakat karena tidak ada anggaran dari APBD Kabupaten Rokan Hulu untuk distribusi bibit sapi. Pada tahun 2015 pemerintah berupaya untuk memenuhi targetnya dengan menarik kembali bibit sapi kepada masyarakat penggadu yang menerima bantuan pada tahun 2012 sesuai dengan Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak di Kabupaten Rokan Hulu. Pengembalian bibit sapi merupakan

kewajiban bagi penggadu ternak yang menerima bantuan gaduhan ternak dalam jangka waktu 3 tahun, namun masih banyak penggadu ternak yang tidak menjalankan peraturan tersebut. Ini dapat terlihat melalui tabel :

**Tabel 1 Persentase Pengembalian Gaduhan Sapi Tahun 2015 dan Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hulu**

No	Distribusi		Pengembalian/Redistribusi		Persentase (%)
	Tahun	Jumlah	Tahun	Jumlah	
1	2012	921	2015	128	13,9
2	2013	667	2016	28	4,2

*Sumber Data : Olahan Penulis 2017*

Persentase pengembalian gaduhan sapi yang diterima oleh pemerintah melalui penggadu ternak sesuai dengan Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Pasal 4 Ayat 1 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak Sapi di Kabupaten Rokan Hulu mengalami penurunan yaitu pada tahun 2015 dengan persentase 13,9 % sedangkan pada tahun 2016 dengan 4,2 %. Hal ini dapat menjadi penghambat persebaran bibit sapi di wilayah Kabupaten Rokan Hulu untuk menciptakan swasembada daging sapi yang menjadi visi dari Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu melalui Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu. Sementara persebaran bibit sapi yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Rokan Hulu melalui Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu menjadi

tidak merata. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu harus lebih berupaya lagi untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada penerima bantuan bibit sapi ini agar penyebaran dan populasi sapi di Kabupaten Rokan Hulu dapat meningkat untuk tercapainya program daerah dan program nasional yaitu swasembada daging sapi. Permasalahan yang terjadi adalah sebagai berikut: (1) Anggaran untuk program bantuan gaduhan sapi masih minim, yaitu karena APBD Rokan Hulu terbatas sementara permohonan bantuan bibit sapi gaduhan meningkat setiap tahunnya. (2) Sapi bantuan yang didistribusikan kurang memenuhi kriteria ideal, yaitu masih banyaknya pengaduh ternak yang mengeluhkan menerima bantuan bibit sapi yang umurnya belum mencapai 1,5 tahun dan masih menyusui pada induknya. (3) Pengawasan belum optimal, yaitu pengawasan dari Dinas Perikanan dan Peternakan terhadap pengaduh ternak melalui Petugas Lapangan Dinas Perikanan dan Peternakan yang merupakan pengawasan melekat masih belum optimal. (4.a) Kurangnya kesadaran masyarakat penerima (pengaduh) dalam memelihara ternak bantuan tersebut sehingga banyak ternak yang mati. (4.b) Banyaknya pengaduh ternak yang tidak mengembalikan gaduhan ternaknya sesuai Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak.

### **RUMUSAN MASALAH**

Dalam gaduhan ternak tersebut, manajemen pemerintah daerah menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan karena pengelolaan gaduhan ternak ini

masih banyak terdapat permasalahan-permasalahan baik yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, maupun pencapaian target yang masih belum optimal. Sehingga dapat ditarik perumusan masalah yaitu “Bagaimanakah manajemen pemerintahan daerah dalam gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2012-2016 ?”

### **TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui manajemen pemerintahan daerah dalam gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2012-2016.

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **Manajemen Pemerintahan Daerah**

George Terry mengatakan manajemen merupakan suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia dan lainnya.<sup>1</sup>

Muhammad Ryaas Rasyid mengemukakan bahwa manajemen pemerintahan di arahkan agar terlebih dulu mendefinisikan “hasil apa” yang ingin dicapai dengan uang, peralatan, keahlian, dan tenaga kerja yang dikerahkan. Ia berhubungan dengan target yang ingin dicapai oleh setiap unit dalam suatu periode tertentu. Manajemen pemerintahan juga menganut prinsip-prinsip efektifitas, efisiensi, dan inovasi

---

<sup>1</sup> Inu Kencana Syafiee, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta : PT. PERCA, 2007., hlm 2

dalam proses menghimpun dan menggerakkan orang-orang, memperoleh dan menggunakan uang, serta mengadakan, mempergunakan, dan memelihara peralatan demi tercapainya tujuan organisasi.<sup>2</sup>

Pelaksanaan manajemen pemerintahan mencakup beberapa bidang kegiatan sebagai berikut :

1. Perencanaan kebijakan dan program

Perencanaan kebijakan dan program. Kegiatan ini didahului oleh penelitian dan analisa atas berbagai bidang permasalahan.

2. Pengorganisasian atas struktur pemerintahan

Pengorganisasian atas struktur pemerintahan yang mencakup upaya menjaga keserasian dalam hubungan antar departemen, membina keseimbangan antara otonomi dan integrasi, mengalokasikan program dan tanggung jawab secara vertikal dan horizontal, membina hubungan lini dan staf, memelihara hubungan antara kantor pusat dan unit-unit lapangan, memperbaiki jaringan komunikasi dan mendorong partisipasi.

3. Pengelolaan keuangan

Pengelolaan keuangan yang mencakup penyeimbangan antara pembelanjaan dan penerimaan dalam proses penyusunan anggaran, pengalokasian uang dari hasil penerimaan ke unit-unit pemerintahan pada setiap tingkatan.

Pengawasan atas pelaksanaan anggaran, penerapan metode evaluasi yang efektif untuk mengukur keberhasilan program dan ketaatan pada aturan yang berlaku, serta pendayagunaan anggaran pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemeliharaan stabilitas.

4. Pembinaan dan pengembangan personil

Pembinaan dan pengembangan personil yang mencakup penyeleksian calon, pengangkatan, penempatan, promosi, penegakan disiplin, dan pemberian insentif serta penghargaan. Dalam konteks pengembangan dilakukan pelatihan untuk pelayanan umum, pelatihan penjenjangan, pelatihan teknis, dan pelatihan-pelatihan yang bersifat penyegaran. Penilaian atas prestasi unit kerja dan prestasi individual pegawai juga merupakan kegiatan yang harus dilakukan. Ini dikembangkan dalam konteks kompetisi. Kepada mereka yang prestasinya tinggi, perlu diberi imbalan penghargaan dan promosi.

5. Pengambilan keputusan secara umum

Pengambilan keputusan yang secara umum berkenaan dengan pendefenisian masalah yang dihadapi, perumusan jalan keluar yang layak atas masalah, serta penentuan strategi untuk membangun dukungan bagi pemecahan masalah itu. Secara spesifik ia mencakup penentuan tujuan dan rencana untuk mencapainya, perumusan kebijakan, penugasan kepada siapa suatu kebijakan dipercayakan pelaksanaannya, penentuan strategi untuk pelaksanaan kebijakan, serta ketelitian dalam menaati prosedur administrasi dan hubungan hukum.

<sup>2</sup> Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan (Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan)*, Jakarta : Mutiara Sumber Widya, 2000., hlm 148-149

## 6. Program pengelolaan

Program pengelolaan yang mencakup kepemimpinan, delegasi kewenangan, dan penugasan-penugasan yang lebih spesifik kepada unit-unit dan pejabat-pejabat, serta koordinasi.

## 7. Pengawasan politik

Pengawasan politik yang mencakup penegakan hukum, pertanggungjawaban publik, hubungan dengan lembaga-lembaga perwakilan, dan kepedulian pada etika pemerintahan yang berlaku.<sup>3</sup>

Manajemen pemerintah daerah yang baik haruslah berbasis kinerja. Dalam otonomi daerah, manajemen pemerintah daerah selain berbasis kinerja, harus pula berbasis transparansi dan akuntabilitas. Manajemen yang efisien berarti segala kegiatan yang menggunakan input yang menghasilkan out-put dengan biaya produksi terendah, atau dikatakan tidak terjadi pemborosan. Manajemen yang efisien dan efektif dikatakan sebagai manajemen berkinerja tinggi. Manajemen yang efektif diartikan mampu mencapai hasil sesuai dengan sasaran yang ditetapkan, yang diukur dengan cara membandingkan antara realisasi yang dicapai dengan target yang direncanakan.<sup>4</sup>

## METODE PENELITIAN

### Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara :

<sup>3</sup> Ryaas Rasyid, *Loc. Cit.*, Hlm 150-152

<sup>4</sup> Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: Graha Ilmu. 2011., hlm 4

### a. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden).<sup>5</sup> Wawancara ini dilakukan kepada informan-informan yang mengetahui ataupun terlibat dalam gaduhan ternak terutama mengenai manajemen pemerintahan dalam gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu.

### b. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu dengan memanfaatkan dokumen-dokumen tertulis, gambar, foto, atau benda-benda lainnya yang berkaitan dengan aspek-aspek yang diteliti. Berupa arsip-arsip penyerahan bantuan bibit sapi kepada masyarakat, dan foto-foto mengenai pelaksanaan gaduhan ternak sapi dan perkembangan ternak sapi masyarakat hasil dari gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2012-2016.

### Teknik Analisis Data

Teknik analisis data ini dilakukan dengan cara deskriptif kualitatif. Setelah semua data yang dibutuhkan terpenuhi, maka yang akan dilakukan adalah dengan cara mengelompokkan data berdasarkan jenisnya, kemudian diolah dengan menggunakan metode Analisis Deskriptif (data disajikan dalam bentuk tabel dan uraian) dan Deskriptif Kualitatif (data di deskripsikan dan di interpretasikan). Teknik analisis data yang menggunakan teknik deskriptif

<sup>5</sup> Riyanto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial & Hukum*, Jakarta: Granit, 2004 hlm. 72

kualitatif memanfaatkan prosentase hanya merupakan langkah awal saja dari keseluruhan proses analisis. Analisis Kualitatif menyatakan prosentase dalam sebuah predikat yang menunjuk pada pernyataan keadaan, ukuran, kualitas.<sup>6</sup>

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.

### Perencanaan Kebijakan dan Program

Kebijakan dan program dalam gaduhan ternak sudah tertera dalam rencana strategis (Renstra) tahun 2012 Kabupaten Rokan Hulu tentang kebijakan distribusi bibit sapi kepada masyarakat. Dapat dilihat dalam tabel :

**Tabel 2 Rencana Strategis Kabupaten Rokan Hulu di Bidang Peternakan Tahun 2012-2015**

Kebijakan/Program	Tahun	Target (ekor)	Anggaran (Rp)	Sumber Pendanaan
Distribusi bibit sapi kepada masyarakat	2012	921	6.822.509.000	APB D Kabupaten Rokan Hulu
	2013	600	4.508.502.000	
	2014	700	5.410.562.000	
	2015	800	6.492.674.000	

*Sumbe Data: Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 45 Tahun 2012*

<sup>6</sup> Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Jakarta: 2000, Rineka Cipta. hlm. 352

Dapat dilihat pada renstra tersebut, dengan program distribusi bibit sapi kepada masyarakat Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu melalui Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu mempunyai target pada tahun 2012 yaitu distribusi bibit sapi sebanyak 921 ekor dengan anggaran sebesar Rp. 6.822.509.000,00, tahun 2013 yaitu distribusi bibit sapi sebanyak 600 ekor dengan anggaran sebesar Rp. 4.508.502.000,00, tahun 2014 yaitu distribusi bibit sapi sebanyak 700 ekor dengan anggaran sebesar Rp. 5.410.562.000,00, dan tahun 2015 yaitu distribusi bibit sapi sebanyak 800 ekor dengan anggaran sebesar Rp. 6.492.674.000,00 yang semua anggaran ini berasal dari dana APBD Kabupaten Rokan Hulu.

Bantuan melalui distribusi bibit sapi kepada masyarakat ini juga dibuat ketentuan sebagaimana yang tertera dalam Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Pasal 4 Ayat 1 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak Sapi bahwa masyarakat yang menerima bantuan bibit sapi ini akan mempunyai kewajiban untuk mengembalikan gaduhan sapi pada pemerintah dalam jangka waktu 3 tahun sejak diterimanya bantuan tersebut. Tujuan dari pengembalian gaduhan ternak atau gaduhan sapi ini adalah untuk percepatan pemerataan populasi sapi dan peningkatan populasi di Kabupaten Rokan Hulu.

Dalam perencanaan gaduhan ternak ini, perencanaan anggaran menjadi suatu permasalahan karena tidak tercapainya target pada tahun 2014 dan 2015 merupakan permasalahan anggaran yang tidak ada. Sementara itu, penjelasan mengenai anggaran pada tahun 2014

dan 2015 dapat dilihat melalui wawancara bersama Bapak Winarto, SE selaku Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu :

*“Pada Tahun 2014 dan 2015 memang tidak ada anggaran untuk distribusi bibit sapi kepada masyarakat yang kami bahas. Ini karena hasil dari evaluasi kami terhadap sistem bantuan gaduhan ternak ini yang dilakukan oleh Pemerintah Melalui Dinas Perikanan dan Peternakan yang kami nilai banyak terjadi permasalahan dan sementara itu anggaran pemerintah juga terbatas. Sehingga kami lebih melihat kepada skala prioritas pembangunan Kabupaten Rokan Hulu dengan tidak menganggarkan distribusi bibit sapi kepada masyarakat pada tahun tersebut.”*

Hasil dari wawancara tersebut membuktikan bahwa masih terjadi permasalahan dalam pengelolaan gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu sehingga tidak dianggarkan sementara oleh DPRD dan Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu dan juga permasalahan minimnya anggaran APBD Kabupaten Rokan Hulu.

### **Pengorganisasian Atas Struktur Pemerintahan**

Pada tahap pengorganisasian atas struktur pemerintahan dalam gaduhan ternak ini dilaksanakan oleh Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu. Untuk menjalankan Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak di Kabupaten Rokan Hulu ini, Dinas

Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu membuat SOP (Standar Operasional Prosedur) dari gaduhan ternak tersebut dengan mengeluarkan Keputusan Kepala Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu Nomor : Kpts 524.1/Diskannak/ Tahun 2012 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Sapi di Kabupaten Rokan Hulu yang merupakan turunan dari Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak di Kabupaten Rokan Hulu untuk mengelola bantuan sapi melalui gaduhan ternak. Melalui wawancara bersama Bapak Drs. Marjoko sebagai Kepala Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu mengenai pengelolaan pada Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu sebagai berikut :

*“Kita menyusun data-data kelompok tani yang akan menerima bantuan bibit sapi dengan menyesuaikan kelompok tani dengan jumlah bibit sapi yang akan didistribusikan kedalam kegiatan atau program SKPD Dinas Perikanan dan Peternakan, karena pedoman kita ada pada renstra tersebut. Kemudian akan diserahkan kepada BAPPEDA untuk dibuatkan anggarannya dan disahkan dalam APBD. Begitu seterusnya pada perencanaan gaduhan ini di tahun-tahun berikutnya.”*

Pengelolaan pada gaduhan ternak ini merupakan kewenangan dari Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu. Pengelolaan ataupun pengorganisasian atas struktur pemerintahan ini menjadi tugas Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu. Berhasil atau tidaknya gaduhan

ternak ini tergantung dari kinerja Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu. Sehingga Dinas Perikanan dan Peternakan harus mampu memanfaatkan segala sumberdaya.

### Pengelolaan Keuangan

Pengelolaan keuangan dalam gaduhan ternak sapi ini dapat dilihat dari alokasi anggaran untuk gaduhan ternak ini atau anggaran distribusi bibit sapi melalui dana APBD Kabupaten Rokan Hulu.

**Tabel 3 Target dan Anggaran Distribusi Bibit Sapi Tahun 2012-2015 di Kabupaten Rokan Hulu**

N o	Tahun	Target (ekor)	Anggaran (Rp)	Harga Satuan (Rp)
1	2012	921	6.822.509.000	7.407.718
2	2013	600	4.508.502.000	7.514.170
3	2014	700	5.410.562.000	7.729.374
4	2015	800	6.492.674.000	8.115.842

*Sumber Data : Olahan Penulis 2017*

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa anggaran untuk distribusi bibit sapi kepada masyarakat pada tahun 2012 dengan target 921 ekor anggarannya adalah Rp. 6.822.509.000,00 dengan perkiraan harga satuannya adalah sekitar Rp. 7.407.718,00 pada tahun 2013 dengan target 600 ekor anggarannya Rp. 4.508.502.000,00 perkiraan harga satuannya yaitu Rp.7.514.170,00 pada tahun 2014 targetnya 700 ekor dengan anggaran Rp. 5.410.562.000,00 dengan harga satuannya Rp. 7.729.374,00 dan pada

tahun 2015 dengan target 800 ekor anggarannya Rp.6.492.674.000,00 harga satuannya diperkirakan sekitar Rp.8.115.842,00. Namun yang terealisasi hanya pada tahun 2012 dan 2013 saja sedangkan anggaran untuk tahun 2014, 2015, bahkan 2016 tidak ada anggaran

**Tabel 4 Target dan Realisasi Distribusi Bibit Sapi Tahun 2012-2016 di Kabupaten Rokan Hulu**

N o	Tahun	Target (ekor)	Realisasi (ekor)
1	2012	921	921
2	2013	600	667
3	2014	700	Tidak Terealisasi
4	2015	800	Tidak Terealisasi
5	2016	Swasembada Daging Sapi	Tidak Terealisasi

*Sumber Data: Olahan Penulis 2017*

Sementara itu, penggaduh ternak yang belum mengembalikan gaduhan ternak sesuai peraturan juga menjadi permasalahan dalam pencapaian target ini. Sehingga target yang dicanangkan tidak terealisasi karena permasalahan lain yang dihadapi adalah masih banyaknya penggaduh yang belum mengembalikan gaduhan ternaknya kepada pemerintah karena kurangnya kesadaran dari penggaduh untuk mengembalikannya. Untuk penerimaan pemerintah dari distribusi bibit sapi melalui gaduhan ternak ini dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 5 Rincian  
Pengembalian Gaduhan Sapi  
Kepada Pemerintah di Kabupaten  
Rokan Hulu Tahun 2015**

Tahun 2012	Tahun 2015	Jumlah (ekor)	Persentase (%)
Distribusi Gaduhan Ternak Sapi di Kabupaten Rokan Hulu 921 ekor	Pengembalian	128	13,9
	Mati	47	5,1
	Belum dikembalikan	746	81
	Jumlah	921	100

*Sumber Data: olahan Penulis 2017*

Tahun 2012 Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu mendistribusikan bibit sapi kepada 85 kelompok tani sebanyak 921 ekor, sementara hanya 128 ekor yang dikembalikan pada tahun 2015.

**Tabel 6 Persentase  
Pengembalian Gaduhan Sapi di  
Kabupaten Rokan Hulu**

No	Distribusi		Pengembalian/Redistribusi		Persentase (%)
	Tahun	Jumlah	Tahun	Jumlah	
1	2012	921	2015	128	13,9
2	2013	667	2016	28	4,2

*Sumber Data: Olahan Penulis 2017*

Pada tabel diatas dapat dilihat perbandingan pengembalian gaduhan sapi dari masyarakat kepada pemerintah. Pada tahun 2012

didistribusikan sebanyak 921 ekor dan harus dikembalikan pada tahun 2015, namun hanya 128 ekor yang dikembalikan dengan persentase pengembaliannya 13,9%, dan pada tahun 2013 didistribusikan sebanyak 667 ekor dan harus dikembalikan pada 2016, namun hanya 28 ekor yang dikembalikan dengan persentase pengembaliannya 4,2%.

Pengelolaan keuangan ini tidak sesuai dengan yang direncanakan karena salah satu kendala yang dihadapi Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu adalah masalah anggaran.

**Tabel 7 Pencapaian Target  
Bantuan Gaduhan Ternak Sapi  
2012-2016**

No	Tahun	Target (ekor)	Realisasi (ekor)	Pengembalian	
				Tahun	Jumlah
1	2012	921	921	2015	128
2	2013	600	667	2016	28
3	2014	700	Tidak Terealisasi	2017	-
4	2015	800	Tidak Terealisasi	2018	-
5	2016	Swasembada Daging Sapi	Tidak Terealisasi	2019	-

*Sumber Data: Olahan Penulis 2017*

Permasalahan ini tidak hanya sampai disitu, karena penerima tahun 2012 harus mengembalikan bibit sapi

pada tahun 2015 namun hanya 128 ekor yang dikembalikan dari 921 ekor yang diterima sebelumnya, dan juga penerima bantuan pada tahun 2013 yang harus mengembalikan pada tahun 2016 namun hanya sebanyak 28 ekor yang dikembalikan dari 667 ekor yang diterima sebelumnya. Sehingga pengelolaan keuangan yang diharapkan seimbang antara pengeluaran dan penerimaan pada gaduhan ternak sapi ini tidak dapat terealisasi sepenuhnya.

### **Pembinaan dan Pengembangan Personil**

Terkait pembinaan dan pengembangan personil, dalam hal ini adalah personil dari Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu yang bertugas menjalankan gaduhan ternak ini di Kabupaten Rokan Hulu dinilai masih kurang. Petugas Lapangan Pembina Ternak Bibit Kabupaten Rokan Hulu ini diangkat melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu Nomor 821. 2 / KP / 220/ 03. 2015 sebanyak 26 orang yang tersebar di 16 kecamatan yang ada di Kabupaten Rokan Hulu. Berdasarkan wawancara bersama Bapak M. Yusuf selaku Kepala Seksi Budi Daya Peternakan mengenai petugas lapangan ini yaitu :

*“Untuk urusan teknis di dinas kita tidak mempunyai masalah, tetapi untuk petugas lapangan yang mendampingi peternak atau pengganggu ternak ini masih kurang. Karna dalam 16 Kecamatan tersebut ada petugas lapangan yang mempunyai tugas mengawasi dan membina lebih dari satu Kecamatan yang jaraknya lumayan jauh dan juga kelompok*

*yang diawasi juga banyak sehingga kadang mereka juga kewalahan sehingga tidak terkontrol secara keseluruhan. Untuk mempermudah pekerjaan petugas lapangan ini setidaknya dalam satu desa tersebut dibina oleh satu orang petugas lapangan.*

Seharusnya untuk mempermudah dalam hal pelaporan dan pengawasan terhadap pengganggu ternak ini dilakukan oleh seorang petugas lapangan untuk lingkup satu desa. Hal ini menjadi permasalahan dalam Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu karena akan menimbulkan keterlambatan rekapitulasi laporan pada Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu dan juga akan banyak kelompok tani yang tidak terkontrol. Permasalahan yang juga terjadi adalah belum adanya studi banding yang dilakukan petugas lapangan untuk meningkatkan kualitas petugas lapangan.

*“Untuk studi banding kami petugas lapangan belum pernah dilakukan. Studi banding sebenarnya perlu dilakukan untuk melihat inovasi-inovasi yang dilakukan daerah lain misalnya di Jawa, Bali, ataupun Sulawesi yang sudah maju bidang peternakannya sehingga dapat pula diterapkan di Kabupaten Rokan hulu.”*

### **Pengambilan Keputusan Secara Umum**

Pengambilan keputusan secara umum pada gaduhan ternak ini adalah sebagaimana dibuatnya sebuah kebijakan berupa Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak Sapi di Kabupaten

Rokan Hulu. Sebagai penanggung jawab pelaksanaan gaduhan sapi ini mengenai tugas distribusi dan redistribusi bantuan bibit sapi kepada masyarakat. Dalam pelaksanaannya, Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu juga akan dievaluasi mengenai kinerja, permasalahan yang dihadapi, dan juga solusi dari permasalahannya. Seperti permasalahan anggaran yang terjadi pada tahun 2014-2016 dalam distribusi bibit sapi untuk memenuhi permintaan masyarakat. Berdasarkan wawancara bersama Bapak Winarto, SE selaku Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu :

*“Pada Tahun 2014 dan 2015 memang tidak ada anggaran untuk distribusi bibit sapi kepada masyarakat yang kami bahas. Ini karena hasil dari evaluasi kami terhadap sistem bantuan gaduhan ternak ini yang dilakukan oleh Pemerintah Melalui Dinas Perikanan dan Peternakan yang kami nilai banyak terjadi permasalahan dan sementara itu anggaran pemerintah juga terbatas. Sehingga kami lebih melihat kepada skala prioritas pembangunan Kabupaten Rokan Hulu dengan tidak menganggrakan ditribusi bibit sapi kepada masyarakat pada tahun tersebut.”*

Untuk solusi permasalahan distribusi yang dihadapi tersebut, Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu berupaya memaksimalkan redistribusi bibit sapi untuk masyarakat agar gaduhan ternak tersebut dapat berjalan terus dan berkesinambungan. Sedangkan permasalahan berikutnya yang terjadi yaitu banyaknya penggaduh ternak yang belum mengembalikan gaduhan ternak sapi nya sesuai peraturan yang berlaku. Hal ini seperti yang

disampaikan oleh Bapak M. Muncar selaku Kepala Seksi Budi Daya Peternakan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu mengatakan bahwa :

*“Upaya redist yang kami lakukan terhambat karena banyaknya penggaduh yang belum mengembalikan bibit sapi bantuan tersebut kepada Dinas Perikanan dan Peternakan sehingga masih banyak proposal-proposal permohonan dari kelompok tani lain yang belum menerima bantuan bibit sapi gaduhan ini belum dapat direalisasikan. Untuk mengurangi permasalahan tersebut, kami sudah koordinasikan kepada setiap petugas lapangan untuk menghimbau ataupun memberikan pemahaman tentang pentingnya mengembalikan bibit sapi gaduhan tersebut kepada pemerintah agar dapat disebar lagi kepada kelompok yang belum menerima bantuan sehingga kita dapat menghemat pengeluaran daerah dengan sistem seperti ini.”*

### **Program Pengelolaan Gaduhan Ternak Sapi.**

Adapun prosedur pengelolaan gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu yaitu calon kelompok penggaduh ternak membuat proposal dengan diketahui oleh Kepala Desa dan Kecamatan tempat domisilinya kelompok tersebut. Kemudian diserahkan kepada pihak Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu yang diterima oleh Kepala Seksi Budi Daya Peternakan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu untuk dilakukan pengecekan. Setelah itu Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu melakukan survey langsung ke kelompok calon

penggaduh ternak tersebut melalui petugas lapangan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu untuk diketahui layak atau tidak layaknya mereka menerima bantuan tersebut.

### **Koordinasi**

Koordinasi yang dilakukan dalam pengelolaan gaduhan ternak ini mencakup koordinasi dari Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu kepada petugas lapangan yang bertugas membina dan mengawasi penggaduh ternak yang menerima bantuan bibit sapi melalui gaduhan ternak. Koordinasi ini bertujuan untuk mengarahkan dan memberikan pemahaman kepada penggaduh ternak mengenai cara beternak yang baik, serta mengajak masyarakat penggaduh untuk mengembalikan gaduhan ternaknya sesuai peraturan yaitu 1 balik 1 dalam jangka waktu 3 tahun. Sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak M. Yusuf selaku Kepala Seksi Budi Daya Peternakan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu melalui kutipan wawancara berikut ini:

*“Terkait koordinasi tersebut, kami mengarahkan ataupun memerintahkan kepada petugas lapangan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu agar selalu mendampingi para penggaduh sapi untuk membantu mereka mengembangbiakkan sapi tersebut sampai kepada tahap pengembalian kepada dinas, dan petugas lapangan tersebut memberikan laporan terkait perkembangan sapi penggaduh kepada Dinas Perikanan dan Peternakan setiap bulan.”*

Bentuk koordinasi yang dilakukan antara Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu kepada petugas lapangan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu yang berusaha untuk membina dan mengawasi penggaduh ternak. Kemudian petugas lapangan akan menyampaikan laporan perkembangan sapi penggaduh setiap bulannya.

### **Pengawasan Politik**

Pengawasan politik yang mencakup penegakan hukum, pertanggungjawaban publik, hubungan dengan lembaga-lembaga perwakilan, dan kepedulian pada etika pemerintahan yang berlaku. Pengawasan politik yang dilakukan terhadap gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu ini dilakukan oleh pihak DPRD Kabupaten Rokan Hulu. Berikut adalah hasil wawancara bersama Bapak Winarto, SE selaku Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu Komisi II terkait pengawasan:

*“DPRD hanya melakukan pengawasan pada tahap penganggaran dan distribusi sapi, sementara untuk redistribusi yang dilakukan oleh pemerintah bukan lagi menjadi domain kami. Oleh karena gaduhan ternak ini sifatnya berkelanjutan ataupun bersifat estafet, sebaiknya Dinas Perikanan dan Peternakan menambah tim pengawas lapangan untuk mengawasi gaduhan ternak pada level paling bawah agar nantinya sapi-sapi yang didistribusikan tidak disalahgunakan oleh penggaduh, misalnya dijual.”*

Pentingnya pengawasan oleh pemerintah kepada penggaduh ternak

secara langsung karena gaduhan ternak tersebut bersifat berkelanjutan sehingga perlu adanya pengawasan yang lebih terorganisir yang dilakukan oleh pemerintah menambah jumlah petugas lapangan sebagai pengawas penggaduh ternak. Sementara itu wawancara bersama Bapak Isnaini Pujiobono mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Petugas Lapangan kepada Penggaduh Ternak adalah sebagai berikut :

*“Pengawasan yang kami lakukan adalah sifatnya pengawasan langsung (melekat) yaitu kami langsung turun ke lapangan untuk membina dan mengawasi kelompok-kelompok penerima bantuan ini dan melaporkannya kepada Dinas melalui laporan bulanan mulai pada saat calon penggaduh menerima bantuan sampai pada saat pengembaliannya. Kami mengawasi dan membina kelompok tani sesuai dengan lokasi yang ditetapkan oleh dinas.”*

Banyaknya penggaduh ternak yang belum mengembalikan gaduhan ternak sapi nya kepada pemerintah ini dikarenakan tidak adanya sanksi yang diberikan kepada penggaduh ternak yang tidak mengembalikan gaduhan ternaknya sesuai peraturan yang berlaku. Dapat dilihat dari hasil wawancara bersama Bapak M. Muncar Kepala Bidang Bina Produksi Peternakan Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu :

*“Sanksi memang tidak ada untuk penggaduh yang belum mengembalikan gaduhannya, karena gaduhan ternak ini seyogyanya adalah bantuan pemerintah kepada masyarakat*

*untuk kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu kita hanya melakukan pendekatan kekeluargaan kepada penggaduh ternak yang belum mengembalikan sapi gaduhannya.”*

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil pembahasan mengenai manajemen pemerintahan daerah dalam gaduhan ternak tersebut, penulis merumuskan kesimpulan bahwa Pada tahap pengelolaan keuangan terdapat permasalahan pengembalian gaduhan sapi yang tidak sesuai dengan distribusi bibit sapi sebelumnya. Hal ini menjadi tidak seimbang antara pengeluaran (belanja) dengan penerimaan (pendapatan) daerah. Pembinaan dan pengembangan personil juga terdapat permasalahan karena tidak adanya studi banding yang diberikan kepada petugas lapangan untuk meningkatkan kualitas petugas lapangan yang bertugas untuk membina dan mengawasi penggaduh ternak. Pengawasan politik dalam gaduhan ternak di Kabupaten Rokan Hulu ini masih belum maksimal, karena DPRD baru sebatas mengawasi anggaran dan ditribusinya belum sampai kepada redistribusinya, kemudian untuk sanksi kepada penggaduh ternak yang tidak mengembalikan gaduhan ternaknya juga belum ada sehingga permasalahan banyaknya penggaduh ternak yang tidak mengembalikan gaduhan ternaknya belum dapat teratasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Adi, Riyanto. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial & Hukum*. Jakarta: Granit
- Adi Sasmita, Rahdjo. 2011. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Arikunto, Suharsimi. 2000. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta
- Fuad, Anis. 2014. *Panduan Praktis Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Hasibuan. 2001. *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah (edisi revisi)* Jakarta: Bumi Aksara
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : PolGov
- Kaloh, J. 2010 . *Kepemimpinan Kepala Daerah (pola kegiatan, kekuasaan dan perilaku kepala daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah)*. Jakarta : Sinar Grafika
- Nawawi, Zaidan. 2015. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Rasyid, Ryaas. 2000. *Makna Pemerintahan (Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan)*. Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya
- Salam, Setyawan Dharma. 2004. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan
- Sukandarrumidi. 2004. *Metode Penelitian ( petunjuk praktis untuk peneliti pemula)*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Syafiie, Inu Kencana. 2007. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta : PT. PERCA
- \_\_\_\_\_. 2011. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta : PT.Bumi Aksara

### Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 45 Tahun 2012 Tentang Rencana Aksi Daerah Percepatan Pencapaian Target *Millenium Development Goals* Tahun 2012-2015

Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pola Pengembalian Gaduhan Ternak di Kabupaten Rokan Hulu

Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 71 Tahun 2011 Tentang Uraian Tugas dan dan Tata Kerja Jabatan Struktural Pada Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Rokan Hulu