

EVALUASI KEBIJAKAN SWASEMBADA SAPI POTONG DI INDONESIA

Nia Rosiana, dan Feryanto

Departemen Agribisnis, Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB
Jl. Kamper Wing 4 Level 5, Kampus IPB Dramaga Bogor

ABSTRAK

Kebijakan pemerintah untuk dapat memenuhi kebutuhan protein nasional, ditetapkan dalam program swasembada sapi dan kerbau pada tahun 2014. Namun demikian berbagai kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mencapai swasembada sapi potong sebagai upaya pemenuhan kebutuhan nasional masih jauh dari harapan. Tujuan dari makalah ini adalah untuk; (1) mengevaluasi kebijakan Swasembada dan peningkatan daya saing usaha sapi potong Indonesia dan (2) rekomendasi alternatif kebijakan swasembada dan peningkatan daya saing sapi potong Indonesia. Metodologi yang digunakan adalah studi literatur dari hasil penelitian terdahulu dengan memanfaatkan data sekunder. Berdasarkan analisis, diperoleh bahwa kebijakan pemerintah selama dua dekade terakhir tidak mampu mewujudkan swasembada daging seperti yang ditetapkan tahun 2014. Rekomendasi strategi yang dapat dijalankan untuk mencapai swasembada dan peningkatan daya saing adalah akselerasi peningkatan produksi dengan pengembangan usaha sapi potong skala menengah dengan dukungan industrialisasi pakan, peningkatan akses modal, dan aplikasi teknologi bibit (inseminasi buatan, transfer embrio, dan beranak kembar) untuk meningkatkan produktivitas dan reproduktivitas, kerjasama dalam bentuk kemitraan menjadi prasyarat dalam upaya pengembangan peternakan. Serta perlu merubah orientasi swasembada daging sapi potong ke non sapi potong.

Kata Kunci: Swasembada, Kebijakan, Sapi Potong

1. PENDAHULUAN

Sub-sektor peternakan memiliki peran penting dalam pangan dan perekonomian nasional. Secara makro peternakan memiliki kontribusi yang besar dalam Produk Domestik Bruto (PDB) (Ditjennak, 2012). Berdasarkan Tabel 1, dapat dilihat subsektor peternakan memiliki trend pertumbuhan positif terhadap PDB Nasional tahun 2008-2012 bila dibandingkan dengan subsektor pertanian yang lain. Subsektor yang lain mengalami fluktuasi. Hal ini menunjukkan bahwa sub-sektor peternakan

terus tumbuh dan berkembang, peternakan memiliki prospek yang cerah dimasa depan, baik sebagai penghasil pangan dan non pangan (protein dan lemak). Menurut Kementerian Pertanian (2013), subsektor peternakan pada tahun 2012 menyumbang sebesar Rp41 971.8 Miliar terhadap PDB.

Tabel 1. Laju Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Untuk Sub-Sektor Pertanian Indonesia Atas Dasar Harga Konstan 2000, 2008-2012.

No	Subsektor	Tahun (Persen)				
		2008	2009	2010	2011	2012*
1.	Pertanian	4.83	3.96	2.99	2.95	3.97
	a. Pertanian Sempit	5.16	4.08	2.40	2.31	3.69
	- Tanaman Bahan Makanan	6.06	4.97	1.64	1.26	2.95
	- Tanaman Perkebunan	3.67	1.73	3.41	3.94	5.08
	- Peternakan dan Hasil-hasilnya	3.52	3.45	4.27	4.49	4.82
	b. Kehutanan	-0.03	1.82	2.41	0.65	0.16
	c. Perikanan	5.07	4.16	6.04	6.72	6.48

Sumber: Kementerian Pertanian RI (2013)

*) Angka sementara

Salah satu komoditi yang memiliki potensi secara ekonomi adalah sapi potong. Sapi potong merupakan salah satu penghasil makanan berupa daging. Selain itu, sapi potong juga dapat memberikan berbagai macam kontribusi seperti pupuk dan ternak kerja (Sugeng, 2009 *dalam* Achmad, 2013). Kelompok hewan ruminansia yang menyumbang daging nasional terbesar untuk dikonsumsi adalah sapi, sehingga perlu menjadi perhatian utama dalam upaya pemenuhan kebutuhan nasional. Berdasarkan data statistik peternakan Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan (2013) populasi ternak ruminansia terus mengalami peningkatan (Tabel 2) pada tahun 2009 sampai dengan tahun 2013. Namun demikian peningkatan jumlah populasi secara nasional, ternyata belum mampu menyelesaikan permasalahan kelangkaan daging dan naiknya harga daging yang terjadi secara nasional sejak tahun 2012. Pemerintah sejak tahun 2004 telah menargetkan untuk mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2011, namun diundur pada tahun 2014.

Pemerintah menetapkan Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014 (PSDS-2014) program prioritas untuk mewujudkan ketahanan pangan asal ternak berbasis sumberdaya lokal. Sehingga pencapaian swasembada daging sapi merupakan tantangan. Untuk memenuhi kebutuhan daging tersebut pemerintah terpaksa harus memenuhi kebutuhan nasional dengan mengimpor daging sapi dari Australia.

Tabel 2. Populasi Ternak Ruminansia Nasional Tahun 2009-2013
(000 ekor)

No.	Jenis/Spesies	Tahun				
		2009	2010	2011	2012	2013*
1.	Sapi potong	12 760	13 582	14824	15 981	16 607
2.	Sapi perah	475	488	597	612	636
3.	Kerbau	1 933	2 000	1 305	1 438	1 484
4.	Kambing	15 858	16 620	16 946	17 906	18 576
5.	Domba	10 199	10 725	11 791	13 420	14 560

Sumber: Dirjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (2013)

*) Angka sementara

Rata-rata kebutuhan impor daging nasional di atas 30 persen dari kebutuhan dan diperkirakan ini akan terus meningkat, dan bahkan tahun 2015 diprediksi kebutuhan nasional dipenuhi 60 persen dari impor akibat permintaan yang terus meningkat (Tabel 3). Neraca ekspor-impor peternakan pada tahun 2011-2012 masih mengalami defisit (nilai impor lebih besar daripada nilai ekspor). Defisit neraca ekspor-impor peternakan dalam kurun waktu 2011-2012 mengalami peningkatan sebesar 48.13 persen dari defisit sebesar US\$1 445.73 juta pada tahun 2011 menjadi defisit sebesar US\$2 141.57 juta pada tahun 2012. Jika pada tahun 2011 rasio ekspor terhadap impor senilai 1:1.90, maka pada tahun 2012 rasionya meningkat menjadi 1: 4.85 (Dirjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, 2013). Hal ini dapat menyebabkan kemandirian dan kedaulatan pangan hewani, khususnya daging sapi, semakin jauh dari harapan, dan menyebabkan Indonesia masuk dalam perangkap pangan (*food trap*) negara eksportir.

Tabel 3. Proyeksi Kebutuhan dan Produksi Daging Sapi Nasional

Tahun	Konsumsi (kg/kapita/th)	Kebutuhan Nasional (ton)	Produksi (ton)	Defisit (ton)
2000	1.89	389 907	205 066	184 841
2005	2.21	493 272	217 837	275 435
2010	2.21	526 864	223 332	303 532
2015*)	2.21	560 456	226 883	333 573

Sumber: Dirjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementerian Pertanian (2013)

*) Proyeksi

Melihat uraian diatas, swasembada sapi potong pada tahun 2014 akan sulit dan bahkan tidak mungkin dicapai. Permasalahan yang dihadapi oleh sektor peternakan kita selama lebih kurang dua dekade terakhir hampir tidak berubah dan perbaikan mendasar. Hal ini sesuai dengan yang

disampaikan Dwiyanto dan Priyanti (2005) menyatakan bahwa, beberapa permasalahan dalam pengembangan usaha sapi potong di Indonesia yakni : (1) produktivitas ternak masih rendah, (2) ketersediaan bibit unggul lokal terbatas, (3) sumberdaya manusia kurang produktif dan tingkat pengetahuan yang rendah, (4) ketersediaan pakan tidak kontinu terutama pada musim kemarau, (5) sistem usaha peternakan belum optimal, dan (6) pemasaran hasil belum efisien. Disamping itu, pertumbuhan penduduk yang membutuhkan daging sebagai sumber protein yang semakin tinggi. Kondisi ini tentu sangat bertolak belakang dengan kondisi geografis Indonesia sebagai negara pertanian, dimana negara ini memiliki lahan yang cukup luas untuk dijadikan ladang penggembalaan dan juga limbah pertanian yang sangat berlimpah untuk dijadikan sumber pakan ternak. Disamping itu berbagai program kebijakan dalam upaya pengembangan agribisnis sapi potong telah dilaksanakan namun belum memberikan hasil yang optimal.

Usaha peternakan di Indonesia dihadapkan kepada persaingan yang semakin tajam. Di dalam negeri sendiri, usaha peternakan yang berbasis lahan akan bersaing dengan usaha pertanian non-peternakan dalam penggunaan sumber daya lahan dan tenaga kerja. Apabila kebijakan pemerintah lebih terfokus pada peningkatan produksi tanaman pangan, maka usaha peternakan berbasis lahan diperkirakan akan semakin bergeser. Produk peternakan Indonesia juga akan bersaing dengan produk-produk sejenis asal luar negeri, terutama daging dan susu.

Peningkatan produksi peternakan, tentunya harus diikuti dengan perbaikan dan peningkatan daya saing usaha peternakan sapi potong penting untuk ditingkatkan. Hal ini untuk memberikan insentif bagi pelaku di dalamnya (peternak), ini juga menjadi stimulus untuk dapat meningkatkan kualitas persaingan peternak kita.

Tingginya kebutuhan nasional ternyata menjadi permasalahan bagi masyarakat (konsumen) dan pemerintah (regulator). Hal ini akan terus berkembang, dimana ketidakmampuan memenuhi daging secara nasional akan meningkatkan ketergantungan akan daging sapi. Setiap tahun impor daging sapi mendekati 60 persen dari total kebutuhan. *Supply* yang terbatas, dugaan adanya kartel pangan (impor daging), dan buruknya manajemen tata niaga memperparah pasar daging sapi dalam negeri. Kondisi ini akan merugikan peternak sebagai produsen karena mendapat isentif harga yang rendah dan konsumen juga dirugikan karena harga yang tinggi dan ketiadaan daging sapi di pasar. Makalah ini bertujuan untuk (a) mengevaluasi kebijakan Swasembada dan peningkatan daya saing usaha

sapi potong Indonesia, (b) memberikan rekomendasi alternatif kebijakan swasembada dan daya saing sapi potong Indonesia.

2. TINJAUAN TEORI

2.1. Kebijakan Agribisnis Sapi Potong Nasional

Pembangunan sektor peternakan pada prinsipnya sangat erat kaitannya dengan pembangunan pertanian dalam artian luas, terutama dalam pemenuhan pangan dan menggerakkan perekonomian, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dari para pelaku dalamnya, terutama peternak dan konsumen. Peternakan di Indonesia, belum berkembang sebagai industri yang memiliki skala yang besar, seperti negara-negara lain umumnya (Australia, New Zealand, Brasil, dan Eropa). Peternakan di Indonesia tumbuh dan berkembang dengan pola skala yang sangat kecil. Rata-rata kepemilikan 1-3 ekor dan merupakan sebagai usaha sampingan dan hanya dijual ketika membutuhkan dana yang lebih besar untuk keperluan yang bukan mendukung kegiatan peternakannya.

Menurut Diwyanto *et al.* (2005) *dalam* Achmad (2013) peternakan di Indonesia pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam empat kategori sebagai berikut:

1. Usaha peternakan bersifat pre industri dimana usaha bersifat subsistem, semua aktivitas dilakukan oleh peternak, hampir tidak ada peran organisasi pemerintah maupun swasta.
2. Usaha peternakan yang mulai timbul pertimbangan industri atau bisnis. Disini peran Pemerintah dalam banyak hal cukup dominan dan hampir tidak ada industri swasta yang terlibat. Contoh usaha ini adalah peternakan kerbau, dan ayam buras.
3. Usaha peternakan dalam tahap ekspansi, dimana peran pemerintah dan swasta cukup besar. Pada tahap ini peran pemerintah dalam hal penelitian dan pengembangan cukup dominan walaupun swasta sudah tertarik untuk berusaha seperti pada usaha sapi potong, domba, dan itik.
4. Usaha peternakan tahap industri yang matang, dimana peran swasta sangat dominan serta telah mampu mengembangkan penelitian dan pengembangan untuk mendukung usahanya.

Perlunya kebijakan peternakan yang tepat dan dapat diimplementasikan dengan kondisi dan karakteristik peternak lokal perlu segera dirumuskan. Walaupun rencana pembangunan peternakan jangka panjang telah dirumuskan sejak tahun 2005 (2005-2020). Namun, perlu diperhatikan

mengenai kondisi peternak lokal yang akan menghadapi kondisi pasar bebas regional dan pasar bebas dunia (WTO) tahun 2020. Dengan karakteristik khusus yang dimiliki sektor peternakan Indonesia, sektor peternakan terus berkembang walaupun penuh dengan keterbatasannya. Data memperlihatkan bahwa baik secara relatif maupun absolut, sumbangan subsektor peternakan terhadap pendapatan sektor pertanian terus meningkat. Sehingga, komoditas peternakan memang layak menjadi sumber pertumbuhan yang menjanjikan di masa depan. Terutama untuk industri perunggasan, sapi potong dan sapi perah. Ketiga komoditas ini mempunyai peluang besar untuk memenuhi konsumsi domestik sekaligus mensubstitusi impor yang tahun-tahun terakhir ini terus melonjak, bahkan dapat juga diarahkan untuk ekspor.

Menurut Achmad (2013), pembangunan peternakan di Indonesia sejak tahun 2007 telah diarahkan untuk mendukung pencapaian program swasembada daging sapi (P2SDS). Namun, program tersebut masih sulit dicapai hingga tahun 2010 karena berbagai masalah masih dihadapi, antara lain; (1) kurang efektifnya *local breeding* program, (2) sangat tergantung pada *tradable input* (seperti *biological technology*, bahan pakan, dan sebagainya), (3) terbatasnya program diversifikasi peternakan, (4) terbatasnya investasi dan pengembangan sumberdaya manusia di sektor peternakan dan (5) masih lemahnya koordinasi dan konsolidasi berbagai program antar instansi terkait. Oleh karena itu, agar pengembangan sektor ini dapat dilakukan secara efektif dan efisien, maka diperlukan model pembangunan peternakan yang komprehensif dan holistik.

2.2. Kebijakan Agribisnis Sapi Potong Nasional

Daya saing adalah suatu konsep komparatif dari kemampuan dan pencapaian dari suatu perusahaan, subsektor atau negara untuk memproduksi, menjual dan menyediakan barang-barang dan jasa kepada pasar (Salvator, 1994). Daya saing ini diterapkan pada pasar yang mengarah pada pasar persaingan sempurna. Konsep daya saing bisa juga diterapkan pada suatu komoditi, sektor/bidang, wilayah dan negara. Daya saing merupakan kemampuan suatu produsen untuk memproduksi suatu komoditi dengan biaya yang cukup rendah sehingga pada harga-harga yang terjadi di pasar internasional kegiatan produksi tersebut menguntungkan (Simanjuntak, 1992). Menurut Kadariah *et al.* (1978) efisiensi tidaknya produksi dunia. Artinya, apakah biaya produksi riil yang terdiri dari pemakaian sumber-sumber domestik cukup rendah sehingga harga jualnya

dalam rupiah tidak melebihi tingkat harga batas yang relevan (*border price*).

Pendekatan yang sering digunakan untuk mengukur daya saing suatu komoditi adalah tingkat keuntungan yang dihasilkan dan efisiensi dalam perusahaan komoditi tersebut. Keuntungan dapat dilihat dari dua sisi yaitu keuntungan privat dan keuntungan sosial. Sementara itu, efisiensi perusahaan komoditi dapat dilihat dari dua indikator yaitu keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif. Konsep daya saing yang menggunakan pendekatan keunggulan komparatif dan kompetitif digunakan untuk memberikan masukan dalam perencanaan dan pengembangan usaha ternak. Sapi perah dengan produk susu sebagai komoditi komersial, dimana keunggulan untuk menganalisis efisiensi dari sisi ekonomi sedangkan keunggulan kompetitif untuk menganalisis efisiensi dari sisi finansial.

Konsep keunggulan komparatif seringkali digunakan untuk menerangkan spesialisasi suatu negara dalam memproduksi suatu barang dan jasa. Selain itu konsep ini juga digunakan untuk wilayah yang lebih kecil seperti kabupaten atau propinsi. Konsep ini pertama kali diterapkan oleh David Ricardo yang dikenal dengan nama hukum keunggulan komparatif (*the law of comparative advantage*) atau disebut juga model Ricardian. Dalam model ini disebutkan bahwa sekalipun suatu negara mengalami kerugian atau ketidakunggulan absolut dalam memproduksi suatu komoditi, jika dibandingkan dengan negara lain, namun perdagangan yang saling menguntungkan masih dapat berlangsung. Negara yang kurang efisien akan berspesialisasi dalam produksi dan mengekspor komoditi yang mempunyai keunggulan komparatif, sebaiknya negara tersebut akan mengimpor komoditi yang mempunyai kerugian absolut lebih besar. Dari komoditi inilah negara tersebut akan mengalami kerugian komparatif (Salvator, 1994).

Daya saing menunjukkan kemampuan negara dan wilayah dalam menghasilkan komoditas yang dapat diperjualbelikan, serta kemampuan komoditas tersebut untuk bersaing. Sehingga dengan demikian daya saing memiliki hubungan dengan swasembada suatu komoditas yang dihasilkan suatu negara atau wilayah (Fang and Beghin, 2000). Definisi swasembada sendiri masih jadi perdebatan, pada saat kapan suatu daerah atau negara dapat dikatakan mampu memenuhi kebutuhannya sendiri. Kasus swasembada peternakan, menurut Dirjen Peternakan dan Kesehatan (2013) dalam Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau (PSDSK) tahun 2014 disepakati bahwa swasembada daging memiliki pengertian, yaitu

pemenuhan 90 persen kebutuhan daging dalam negeri yang berasal dari ternak lokal/produksi peternak lokal dan 10 persen impor dari negara lain. Program ini merupakan program lanjutan dari program swasembada sebelumnya yaitu pada tahun 2005 dan 2010 yang belum tercapai. Berdasarkan evaluasi dari tahun-tahun sebelumnya, pemerintah optimis 2014 swasembada daging dapat terwujud melalui pembuatan roadmap swasembada daging dan pedoman pelaksanaan swasembada daging yang dituangkan dalam lampiran Permentan No. 19.

3. PEMBAHASAN

3.1. Kebijakan Pemerintah dalam Agribisnis Sapi Potong

Kebijakan pemerintah dalam suatu aktivitas ekonomi dapat memberikan dampak positif maupun negatif terhadap pelaku ekonomi dalam sistem tersebut. Dampak kebijakan juga dapat menurunkan atau meningkatkan produksi maupun produktivitas dari suatu aktivitas ekonomi. Dampak kebijakan pemerintah tersebut dapat dihitung dengan menggunakan matriks analisis kebijakan yang akan menghasilkan beberapa indikator dampak kebijakan.

Tujuan dari kebijakan pemerintah dalam perdagangan biasanya adalah untuk melindungi produsen dalam negeri. Apabila harga produk impor komoditi serupa lebih rendah dari produksi dalam negeri, maka akan melemahkan daya saing dari produksi domestik karena konsumen akan cenderung membeli produk dengan harga yang lebih murah. Akibatnya, permintaan terhadap produk domestik akan menurun dan berimplikasi terhadap penurunan produksi dalam negeri dan pendapatan produsen lokal. Beberapa kebijakan pemerintah yang mempengaruhi perkembangan usaha sapi potong di Indonesia adalah sebagai berikut (Feryanto, 2010, Indriyani, 2011; Achmad, 2013):

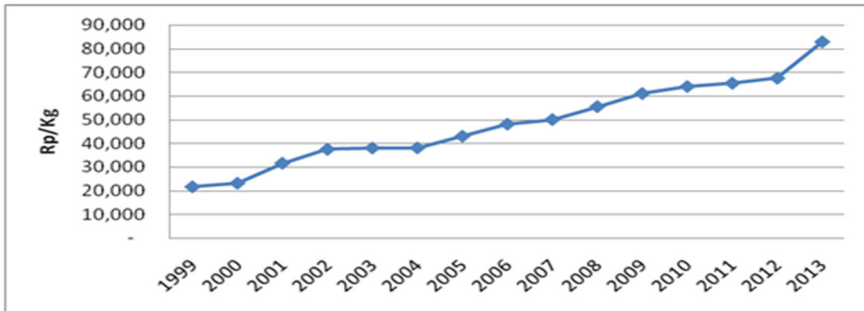
1. SK Menteri Pertanian No.750/Kpts/Um/10/1982 tentang syarat-syarat pemasukan bibit ternak dari luar negeri yang bertujuan untuk meningkatkan produksi, populasi dan mutu ternak serta meningkatkan pendapatan peternak. Kebijakan ini sebagai upaya pemerintah untuk mendorong pengembangan peternakan di Indonesia agar dapat meningkatkan produksi, populasi dan mutu ternak sehingga dapat meningkatkan pendapatan peternak.
2. Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 135/KMK.05/1997, mengenai pembebasan atau keringanan bea masuk atas impor bibit dan benih untuk pembangunan dan pengembangan industri pertanian, peternakan

atau perikanan. Kebijakan ini sebagai upaya pemerintah untuk mendorong usaha di tingkat budidaya agar memperoleh mutu bibit dengan harga yang wajar. Pada tingkat usaha pembibitan merupakan suatu tantangan agar memperbaiki mutu dan efisiensi produksi agar harga dapat bersaing.

3. Undang-undang No. 5 Tahun 1999, mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kebijakan ini merupakan upaya pemerintah untuk melindungi peternakan rakyat yang lebih rentan dengan fluktuasi harga.
4. Permentan No. 20/Permentan/OT.140/4/2009 tentang Pemasukan dan Pengawasan Peredaran Karkas, Daging, dan/atau Jeroan Dari Luar Negeri, tanggal 8 April 2009. Peraturan ini mencakup tujuh ruang lingkup pengaturan yang meliputi: (1) jenis karkas, daging dan/atau jeroan yang dapat dimasukkan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia, (2) persyaratan pemasukan yang mengatur tentang pelaku pemasukan, (3) kriteria negara dan/atau zona asal, (4) persyaratan unit usaha di negara asal dan persyaratan kemasan/label dan pengangkutan, (5) tatacara pemasukan, (6) tindakan karantina hewan, serta (7) pengaturan tentang pengawasan peredarannya dan sanksi bagi pelanggaran peraturan.
5. Undang-Undang No. 18/2009 tentang PKH menyatakan bahwa pengeluaran benih, bibit dan atau bakalan dari wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dapat dilakukan apabila kebutuhan dalam negeri telah dapat dicukupi dan kelestarian ternak lokal dapat terjamin. Dalam operasionalisasinya sesungguhnya hal ini telah diatur dengan Permentan No. 07/Permentan/OT.140/1/2008 tentang Syarat dan Tatacara Pemasukan dan Pengeluaran Benih, Bibit Ternak dan Ternak Potong, tanggal 30 Januari 2008. Peraturan ini mengatur tentang: (1) syarat dan tatacara pemasukan serta pengeluaran benih, bibit ternak dan sapi potong, (2) mengenai pengemasan dan pengangkutan, (3) pengawasan dan ketentuan sanksi bagi pelanggaran yang terjadi.
6. Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014 (PSDS-2014) merupakan salah satu program prioritas Pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan asal ternak berbasis sumberdaya lokal.

Kebijakan tersebut akan memberikan implikasi pada pengembangan agribisnis sapi potong di Indonesia. Kebijakan domestik (pemerintah daerah) juga sangat berperan dalam pengusahaan sapi potong. Namun demikian pemerintah daerah kurang memiliki strategi yang jelas dalam

pengembangan agribisnis sapi potong. Berbagai upaya dan kebijakan dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan swasembada daging sapi, namun bila mencermati kajian yang dilakukan oleh Yusdja dan Ilham (2004) menyebutkan bahwa laju pertumbuhan sapi potong di Indonesia sangat lambat bila dibandingkan permintaannya yang hanya 1.44 persen tahun. Walaupun menurut BPS (2013) berdasarkan hasil sensus pertanian menunjukkan bahwa jumlah sapi dan kerbau yang dimiliki oleh Indonesia sebanyak 14.2 juta ekor, jumlah ini jauh berkurang bila dibandingkan tahun 2011 sebanyak 16.7 juta ekor. Disamping tidak seluruhnya dapat langsung di potong, karena sebagian besar merupakan sapi anakan dan betina produktif.



Gambar 1. Pergerakan Harga Daging Sapi, 1999-2013

Sumber: Pusdatin Setjen Kementan RI, 2012

Penurunan jumlah populasi sapi dan kerbau tersebut, menunjukkan bahwa swasembada sapi potong sulit dicapai pada tahun 2014. Hal ini dapat kita lihat pada kasus tahun 2012-2013, dimana terjadi kelangkaan daging sapi dengan diikuti harga daging sapi yang tidak turun, merupakan indikasi bahwa *supply* daging sapi lebih kecil dari permintaannya, disamping tataniaga sapi tidak efisien (Gambar 1).

Berdasarkan informasi pada Gambar 1, bahwa sejak tahun 1999-2013 harga daging sapi terus mengalami kenaikan. Kenaikan ini tentunya akan merugikan konsumen, karena tidak mampu untuk mendapatkan daging sapi murah. Disamping itu, kenaikan harga juga tidak berdampak kepada para peternak, harga sapi potong hidup ditingkat peternak baik sesudah dan sebelum terjadi kenaikan harga relatif tidak berubah. Kondisi ini tentunya sangat bertolak belakang dengan teori yang ada, bahwa kenaikan harga akan menjadi insentif bagi produsen dalam hal ini peternak. Peternak tidak mendapatkan insentif diduga karena, tataniaga yang dikuasai oleh para

pedagang yang memiliki tujuan utama sebagai *'rent seeker'* (Ilham dan Rusastra, 2010). Sehingga dengan demikian kebijakan pemerintah menjadi tidak efektif dan daya saing sapi potong sulit untuk dicapai.

Tidak berjalannya kebijakan yang ada dapat dilihat dari semakin meningkatnya difisit konsumsi sapi potong. BPS (2012) dan Kementan (2012) memperkirakan pada tahun 2015 jumlah sapi potong yang harus dipenuhi adalah sebanyak 333 573 ton daging sapi (Tabel 3). Kondisi ini memberikan indikasi bahwa swasembada daging sapi tidak berhasil pada tahun 2014.

3.2. Efektivitas Kebijakan Pemerintah Terhadap Swasembada dan Peningkatan Daya Saing Sapi Potong

Swasembada daging yang berorientasi pada daging sapi akan menyebabkan kebijakan yang dihasilkan bias hanya pada sapi potong saja. Hal ini terlihat bagaimana daya dan upaya berbagai pihak semuanya tercurahkan untuk sapi potong. Sehingga perlu dievaluasi apakah tepat bahwa orientasi swasembada daging hanya dibebankan kepada sapi potong saja. Bagaimana peranan kebijakan pemerintah selama ini apakah sudah tepat atau tidak. Pembahasan yang dilakukan dengan menggunakan indikator dari perhitungan penelitian yang telah dilakukan beberapa penelitian dengan menggunakan pendekatan *Policy Analysis Matrix* (PAM),

Beberapa hasil penelitian mengenai daya saing sapi potong di beberapa daerah menunjukkan bahwa Indonesia memiliki keunggulan komparatif untuk memproduksi daging sapi di Indonesia. Dimana dari hasil dapat dilihat bagaimana daya saing dan dampak kebijakan pemerintah.

Berdasarkan Tabel 4, berbagai rangkuman hasil penelitian yang dilakukan pada tahun 1995-2013 menunjukkan bahwa nilai indikator daya saing (DRC) perusahaan sapi potong kurang dari satu. Hal ini menunjukkan bahwa secara alamiah dengan dukungan sumberdaya alam yang tersedia, Indonesia memiliki keunggulan komparatif atau daya saing dalam menghasilkan sapi potong. Jika pemerintah mengeluarkan kebijakan yang tepat dan diimplementasikan dengan baik, tentunya swasembada sapi potong dapat terwujud. Namun demikian, menjadi catatan bahwa sejak tahun 1999 sampai dengan 2013, ternyata terlihat indikasi penurunan daya saing perusahaan sapi potong, dimana penelitian yang dilakukan oleh Indriyani (2011) dan Achmad (2013) menunjukkan nilai DRC mendekati satu yang berarti terjadi penurunan daya saing sapi potongnya.

Tabel 4. Hasil Penelitian Daya Saing Sapi Potong di Beberapa Daerah

Peneliti dan Tahun	Lokasi	Daya Saing (DRC)	Indikator Kebijakan Pemerintah
Adyana <i>et al</i> (1995) dalam Ilham dan Rusastra (2009).	Lampung	0.55	NPCO = 1.59 NPCI = 0.87 EPC = 4.26
	Lombok (NTB)	0.94	NPCO = 1.24 NPCI = 1.22 EPC = 1.24
	Sumbawa (NTB)	0.81	NPCO = 1.23 NPCI = 1.00 EPC = 1.24
Indrayani (2011)	Agam (Sumbar)	0.96	NPCO = 1.15 NPCI = 1.06 EPC = 1.37
Achmad (2013)	Barru (Sulsel)	0.72	NPCO = 1.16 NPCI = 1.02 EPC = 1.32
	Bulukumba (Sulsel)	0.88	NPCO = 1.25 NPCI = 1.04 EPC = 1.35

Catatan:

DRC < 1 : memiliki keunggulan komparatif/memiliki keunggulan daya saing.

NPCO > 1 : Harga output domestik lebih tinggi dari harga efisiensinya (harga internasional)

NPCI > 1 : Harga Input tradablennya di pasar domestic lebih besar dari harga internasional

EPC > 1 : Harga domestik > harga internasional, pemerintah melindungi produsen dalam negeri.

Penurunan daya saing ini juga dapat dilihat jumlah sapi impor yang terus meningkat jumlahnya (lihat Tabel 3). Namun, fenomena di atas menunjukkan bahwa keberadaan produk impor bukan lagi melengkapi segmen yang ada, tetapi sudah mendesak eksistensi produk domestik. Ini mengindikasikan keunggulan kompetitif Indonesia dalam memproduksi daging makin menurun. Permintaan daging sapi domestik yang makin tinggi, sementara produksi belum mampu memenuhi kebutuhan, menyebabkan sekitar 30 persen daging sapi harus diimpor (diperkirakan sampai 2015 akan terus meningkat sampai 60 persen). Impor daging sapi terus meningkat, sekarang tidak hanya masuk ke hotel dan restoran, namun juga sudah masuk ke berbagai pasar-pasar tradisional di kota-kota besar Indonesia, termasuk ke sentra sapi potong sendiri seperti Lampung, NTB dan NTT.

Dalam mengevaluasi program dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah sejak tahun 1995 sampai dengan 2013, apakah berjalan kebijakan yang telah ditetapkan telah efektif dan memberikan dampak kepada petani dan perusahaan sapi potongnya dapat dilihat dari indikator kebijakan dalam bidang input, outputnya. Indikator ini dilihat dari NPCO (*nominal protection coefficient on tradable Output*), NPCI (*nominal*

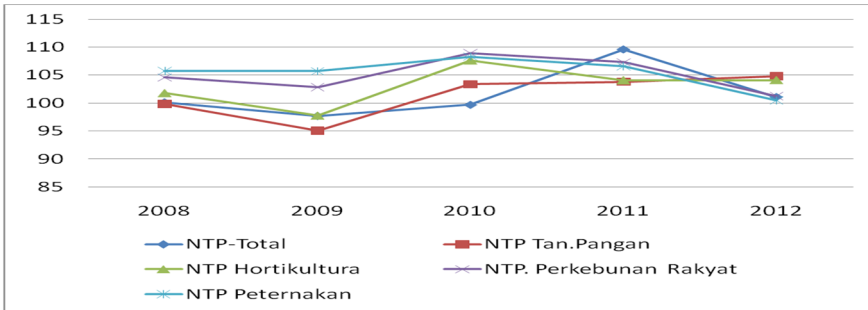
protection coefficient on tradable input), dan EPC (*Effective Protection Coefficient*). Evaluasi kebijakan output yakni dilihat dari indikator nilai NPCO, jika nilainya dari satu maka pemerintah telah berupaya melindungi produsen, karena meningkatkan harga jual sapi diatas harga internasionalnya. Dari tahun 1995-2013, nilai NPCO lebih besar dari satu, secara umum pemerintah telah melindungi peternak. Namun, nilai NPCO dari tahun 1995 sampai 2013, mengalami penurunan bahkan tidak berubah. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah dalam jangka panjang memberikan dis-identif bagi peternak, karena kebijakan pemerintah terkesan bias ke konsumen (melindungi konsumen). Serta tidak ada inovasi kebijakan pemerintah selama lebih kurang dua dekade terakhir, memandang masalah dengan solusi yang sama. Disamping harga yang diterima peternak pada saat ini juga saat rendah, rata-rata harga sapi hidup per kilogram pada tahun 2013 yakni sebesar Rp25 000 - Rp30 000/kg sedangkan harga jual daging bisa mencapai Rp85 000 - Rp90 000/kg.

Kebijakan pemerintah dari sisi input dapat dilihat dari indikator NPCI, yakni jika nilainya lebih besar dari satu maka pihak yang menggunakan input tersebut (peternak) akan mengeluarkan biaya lebih besar (adanya pajak atau tidak ada subsidi). Pada hasil kajian sejak tahun 1995-2013, menunjukkan nilai NPCI lebih besar dari satu walaupun nilainya mendekati satu, namun peternak mengeluarkan biaya lebih besar dari seharusnya yang dibayarkan oleh peternak itu sendiri.

Efektivitas kebijakan secara umum bisa dilihat dari nilai EPC, nilai EPC yang lebih besar dari satu menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah relatif efektif, namun nilai EPC tahun 1995 sebesar 1.23 - 4.26 ternyata tidak mengalami peningkatan bahkan mengalami penurunan yang drastis, yakni tahun 2011 dan 2013 rata-rata sebesar 1.35. Kondisi ini menunjukkan bahwa selama 17 tahun kebijakan pemerintah dalam upaya pengembangan sapi potong tidak mengalami kemajuan, namun cenderung menurun.

Disisi kecenderungan peternak sebagai penerima harga (*price taker*) menyebabkan peternak tidak berdaya, apalagi saat sekarang peternak sangat tergantung dan mengandalkan konsentrat sebagai pakan utama bagi sapi potong. Struktur pasar pakan ternak yang mengarah ke oligopoli juga menyebabkan peternak menerima atau membayar harga pakan dari yang seharusnya. Pemerintah berhak untuk mengintervensi pasar ini, jika terbukti pelaku didalamnya melakukan kecurangan dalam "persekongkolan harga". Dampak kebijakan pemerintah dibidang input, yang nyatanya tidak lebih baik dalam mendukung peningkatan daya saing tentunya menjadi catatan tersendiri, bahwa sistem agribisnis sapi potong berjalan sendiri-

sendiri tanpa ada ikatan dan dukungan dalam satu sistem yang baik (Gambar 2).



Gambar 2. Nilai Tukar Petani di Berbagai Subsektor Pertanian, Tahun 2008-2012

Sumber: Pusdatin Setjen Kementan RI, 2013

Kondisi ini tentunya akan mempengaruhi keberlangsungan pengusahaan sapi potong di tingkat peternak. Peternak tidak akan mendapat insentif dari usahatani yang dijalankan, sehingga peternak akan mengkonversi ke usaha yang lain. Kondisi ini dalam jangka panjang tentunya akan mempengaruhi daya saing dan swasembada sapi potong di Indonesia. Disinsentif peternak yang rendah dapat kita lihat dari semakin rendahnya tingkat kesejahteraan peternak bila dibandingkan pelaku usaha di subsektor lain. Data BPS (2012) dalam Pusdatin Kementan RI (2012) menunjukkan bahwa nilai tukar petani (NTP) yang merupakan 'indikator' yang menunjukkan tingkat 'kesejahteraan' peternak sejak tahun 2008-2012 mengalami penurunan (Gambar 2).

3.3. Alternatif Strategi Swasembada Sapi Potong dan Non Sapi Potong

Pengusahaan sapi potong rakyat yang dikelola dengan sangat sederhana, harus mendapat perhatian pemerintah agar keunggulan/daya saing yang telah dimiliki dapat ditingkatkan dan swasembada dapat dicapai. Secara umum kepemilikan sapi potong tingkat peternak yang hanya rata-rata 1-3 ekor merupakan jumlah yang sedikit, dengan penanganan yang sangat tradisional tentunya akan menghasilkan kualitas yang kurang baik. Kebijakan pemerintah dengan melibatkan BUMN/BUMD dan swasta dan kelompok peternak dalam pengembangan skala harus terus dilakukan, hal ini dapat mengoptimalkan kebijakan untuk meningkatkan pengadaan bibit

sapi potong (persilangan antar sapi lokal dan impor). Penguatan usahaternak ini dengan penyediaan pakan hijauan juga menjadi keharusan, dikarenakan untuk meningkatkan bobot sapi yang siap jual dengan waktu yang tepat diperlukan asupan pakan hijauan yang tepat jumlah dan waktu (Achmad, 2013).

Simatupang dan Hadi (2004) menyatakan, perdagangan global produk peternakan masih terdistorsi beberapa kebijakan yang dilakukan banyak negara, terutama negara maju, sehingga menjadi ancaman bagi produk peternakan Indonesia yang harus mendapat perlindungan pemerintah. Karena itu, kebijakan pengembangan agribisnis peternakan yang dipandang tepat untuk meningkatkan produksi dan daya saing adalah proteksi dan promosi. Akselerasi peningkatan produksi dapat dilakukan melalui pengembangan usaha sapi potong skala menengah dengan dukungan industrialisasi pakan, peningkatan akses modal, dan aplikasi teknologi bibit (intensifikasi kawin alam, inseminasi buatan, transfer embrio, dan beranak kembar) untuk meningkatkan produktivitas dan reproduktivitas. Diperlukan pula pengendalian impor yang terintegrasi dengan program peningkatan produksi domestik (Ilham dan Rusastra, 2009). Upaya tersebut tentunya dilakukan tanpa meniadakan usaha skala kecil sesuai dengan kapasitasnya.

Agar pengembangan sistem usaha agribisnis tersebut dapat mengakomodasi tujuan untuk meningkatkan daya saing dan mendukung program swasembada sapi potong, serta sekaligus melibatkan peternak skala menengah ke bawah. Kegiatan yang dapat dilakukan adalah membangun kerjasama di setiap skala sehingga ada keterkaitan dan keterikatan, disamping itu upaya kerjasama kemitraan juga dapat dilakukan. Apakah antar sesama peternak, penyedia input dan pengolahan. Tentu kemitraan yang dibangun berdasarkan kesetaraan dan atas prinsip saling membantu. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Saptana *et al.* (2006), kemitraan adalah suatu kerja sama antar pelaku agribisnis mulai dari proses praproduksi, produksi hingga pemasaran yang dilandasi oleh azas dimana pelaku saling membutuhkan dan saling menguntungkan. Konsep ini harus merupakan usaha peternakan yang menyeluruh, mulai dari subsistem produksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran (Suryana, 2009). Salah satu bentuk atau model kemitraan yang dapat diterapkan dalam usaha pengembangan peternakan sapi potong di Sulawesi Selatan adalah model Kerjasama Operasional Agribisnis (KOA) (Achmad, 2013). Dalam model ini, kelompok mitra menyediakan lahan, sarana dan tenaga kerja, sedangkan perusahaan mitra menyediakan biaya atau modal

dan/atau sarana untuk mengusahakan atau membudidayakan suatu komoditi pertanian. Perusahaan mitra dapat berbentuk sebagai perusahaan inti atau perusahaan pembina yang melaksanakan pembukaan lahan, menyediakan lahan atau menyediakan bibit, mempunyai usaha budidaya atau pembibitan dan memiliki unit pengolahan yang dikelola sendiri. Perusahaan inti juga melaksanakan pembinaan berupa penanganan dalam bidang teknologi, sarana produksi, permodalan atau kredit, pengolahan hasil, menampung produksi dan memasarkan hasil kelompok mitra. Penguatan sektor hilir, dengan mendirikan rumah potong hewan (RPH) yang layak dan sesuai standar perlu dilakukan untuk mendapatkan kepastian kontinuitas dan kualitas sapi yang layak dikonsumsi. Disamping itu program kemitraan peternak/kelompok ternak dengan swasta dalam hal pengolahan daging sapi juga perlu dilakukan, untuk meningkatkan dan memperoleh nilai tambah. Hal ini dapat difasilitasi oleh pemerintah daerah.

Namun demikian, berdasarkan hasil pembahasan dengan memperhatikan ketersediaan sapi potong dan daya saing yang dimilikinya, serta fokus kebijakan yang dilakukan untuk mencapai swasembada daging bias terhadap sapi potong. Hal ini menyebabkan komoditas potensial lain, sebagai penghasil daging menjadi 'anak tiri', seperti kerbau, kambing, domba dan babi (bagi non muslim), serta unggas. Orientasi pada kebijakan sapi potong, menyebabkan komoditas-komoditas tersebut tidak tertangani, sehingga swasembada daging tidak tercapai. Perlu merubah definisi swasembada daging yang dimaksud, yakni orientasi tidak hanya kepada sapi potong saja sebagai penghasil daging bagi pangan. Sehingga dengan demikian, potensi lokal dari komoditas-komoditas tersebut juga dapat berkembang. Perlunya 'perubahan budaya' mengenai daging adalah berasal dari konsumen kita juga menjadi tantangan, agar konsumen terbiasa mengkonsumsi daging selain sapi. Hal ini setidaknya sudah terlihat pada tahun 2011-2012 dimana konsumen mengalihkan konsumsi daging sapi ke daging lain (kambing, domba, kerbau) dan unggas. Dengan memberikan perhatian kebijakan dalam upaya mendukung perkembangan komoditas non sapi potong, diharapkan peningkatan produktivitas daging dapat tercapai, sehingga daya saing dan swasembada daging dapat tercapai.

4. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan, berikut ini merupakan kesimpulan dan implikasi efektivitas kebijakan swasembada dan non swasembada sapi potong di Indonesia :

1. Kebijakan pemerintah dalam upaya mewujudkan swasembada sapi potong yang tertuang dalam Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau (PSDSK) tahun 2014 tidak tercapai. Hal ini dapat dilihat bahwa 30 persen (bahkan tahun 2015 kebutuhan nasional sebanyak 60 persen) berasal dari impor. Hal ini tidak sesuai dengan PSDSK 2014 yang menargetkan impor hanya sebesar 10 persen import dari negara lain. Serta kebijakan pemerintah yang tidak efektif, terbukti selama 17 tahun tidak ada upaya peningkatan daya saing dan meningkatkan kesejahteraan peternak, sehingga insentif peternak tidak ada.
2. Perlu akselerasi peningkatan produksi dapat dilakukan melalui pengembangan usaha sapi potong skala menengah dengan dukungan industrialisasi pakan, peningkatan akses modal, dan aplikasi teknologi bibit (intensifikasi kawin alam, inseminasi buatan, tranfer embrio, dan beranak kembar) untuk meningkatkan produktivitas dan reproduktivitas. Pengendalian impor yang terintegrasi dengan program peningkatan produksi domestik, serta koordinasi berbagai pihak dalam upaya mendukung swasembada sapi potong.
3. Penguatan kerjasama dalam bentuk kemitraan antar skala di peternak, dan pihak lain (penyedia input dan pengolahan) harus dilakukan dengan asas saling membantu, sehingga peternak akan mendapatkan isentif dari usaha yang dijalankan.
4. Orientasi swasembada daging hendaknya direvisi tidak hanya mengandalkan sapi potong saja, namun perlu upaya untuk lebih memperhatikan komoditas lain seperti kebau, kambing, domba, dan bahkan unggas untuk mengupayakan swasembada daging pada masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Mahmud. 2013. *Analisis Daya saing dan Strategi Pengembangan Peternakan Sapi Potong di Provinsi Sulawesi Selatan*. Disertasi Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Aziz, M. Amin. 1993. *Strategi Operasional Pengembangan Agroindustri Sapi Potong. Dalam Prosiding Agroindustri Sapi Potong*. CIDES. Jakarta.
- Dirjen Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2013. *Statistik Peternakan dan Kesehatan Hewan Tahun 2013*. Kementerian Pertanian Republik Indonesia. Jakarta.
- Diwyanto K., A. Priyanti dan Ismeth Inounu. 2005. 'Prospek dan arah pengembangan komoditas peternakan: unggas, sapi dan kambing-domba'. *Wartazoa*. Vol. 16(1):11-25.

- Eberts, P.R. and S. Sismondo . 1978. *Principles in Design and Management of Policy Research*. In D.L. Rogers and L.R. Whiting (Eds.), *Rural Policy Research Alternatives*, p.42-72. Iowa State University Press.
- Fang, C., and J. C. Beghin. 2000. *Food Self-sufficiency, comparative advantage, and agricultural trade: A Policy Analysis Matrix For Chinese Agriculture*. Working Paper. Centre for Agricultural and Rural Development, Iowa State University.
- Feryanto. 2010. *Analisis Daya Saing dan Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Komoditas Susu Sapi Lokal di Jawa Barat*. Tesis. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Indriyani. 2011. *Analisis Produksi dan Daya Saing Usaha Penggemukan Sapi Potong di Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat*. Tesis. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Ilham, Nyak., dan Yusmichad Yudja. 2004. 'Tinjauan kebijakan pengembangan agribisnis sapi potong'. *Analisis Kebijakan Pertanian*. 2(2): 183-203
- Ilham N dan I Wayan Rusastra. 2009. 'Daya saing komoditas pertanian: konsep, kinerja dan kebijakan pengembangan'. *Pengembangan Inovasi Pertanian* 3(1), 2009: 38-51.
- Kadariah LK dan C Grey. 1978. *Pengantar Evaluasi Proyek*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Pusat Data dan Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian. 2012. *Statistik Harga Komoditas Pertanian tahun 2013*. Kementerian Pertanian RI. Jakarta.
- _____. 2013. *Statistik Makro Sektor Pertanian Tahun 2013*. Kementerian Pertanian RI. Jakarta.
- Salvator. 1994. *Ekonomi Internasional*. Penerbit Erlangga, Jakarta
- Saptana, et al (2006). 'Mewujudkan keunggulan komparatif menjadi keunggulan kompetitif melalui pengembangan kemitraan usaha hortikultura'. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*. Vol. 24 (1): 61-76.
- Simanjuntak S. 1992. *Analisis Daya Saing dan Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Perusahaan Kelapa Sawit Indonesia*. Tesis Sekolah Pascasarjana, IPB, Bogor.
- Simatupang Pantjar dan Hadi P. U. 2004. 'Daya saing usaha peternakan menuju 2020'. *Wartazoa*. 14:45-56.
- Simatupang, Pantjar. 2005. *Analisis Kebijakan: Konsep Dasar Dan Prosedur Pelaksanaan*. Prosiding Seminar dan Ekspose Teknologi Hasil Pengkajian BPTP Jawa Timur.
- Sugeng B. 2009. *Sapi Potong*. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Timmer, P., W. Falcon, and S. Pearson. 1983. *Food Policy Analysis*. John Hopkins University Press, Baltimore, USE.
- Wanti, Putri Indah Nugroho. 2012. *Analisis Daya Saing Industri Penggemukan Sapi Potong*. Tesis. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor

- Weimer, D.L. and A.R. Vining . 1989. *Policy Analysis: Concept and Practice*. Prentice Hall Inc. Englewoods, J.J., USA
- Yusdja dan Rithmuller. 1996. *Laporan Perjalanan Tinjauan Peternakan di Queensland, Australia*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Yusdja, Y dan E. Pasandaran. 1994. *Pokok-Pokok Pikiran Mengenai Kebijakan Pengembangan Agribisnis Peternakan*. Prosiding Sains dan Teknologi Peternakan. Balitnak Ciawi Bogor.

