

NASKAH KEBIJAKAN (*POLICY PAPER*)

STRATEGI DAN KEBIJAKAN DALAM PERCEPATAN PENCAPAIAN SWASEMBADA DAGING SAPI 2014 (Suatu Penelahaan Konkrit)

Direktorat Pangan dan Pertanian
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)
2010



Naskah Kebijakan (*Policy Paper*): Strategi dan Kebijakan dalam Percepatan Pencapaian Swasembada Daging Sapi 2014 / Sunari, A. Jakarta, Direktorat Pangan dan Pertanian BAPPENAS. 2010.
ISBN: 978-979-18416-5-8

Penanggung Jawab : Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup
Penulis : Anwar Sunari, Noor Avianto, M. Nail Ritinov
Editor : Wahyuningsih Darajati
Narasumber : Dr. Ir. Luki Abdullah, M.Sc
Penyumbang Materi : Nono Rusono, Arif Haryana, Jarot Indarto, Dini Maghfirra
Tata Letak : M Nail Ritinov
Sumber Gambar : Microsoft Free Template
Penerbit : Direktorat Pangan dan Pertanian, BAPPENAS
Gedung TS-2A, Lantai V, Jl. Taman Suropati No. 2, Jakarta Pusat, DKI Jakarta, Indonesia 10310
Telepon: +62-21-31934323; Faksimili: +62-21-3915404;
Email: pertanian@bappenas.go.id; Situs: www.bappenas.go.id

KATA PENGANTAR

Daging sapi sebagai sumber protein hewani, merupakan salah satu *agent of development* yang dapat menentukan daya saing SDM suatu negara. Pada tahun 2009, konsumsi daging rakyat Indonesia masih cukup rendah jika dibandingkan dengan negara-negara lain di ASEAN. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mencanangkan pencapaian swasembada daging sapi pada tahun 2010 melalui upaya revitalisasi pertanian sebagai dasar untuk mengembangkan agribisnis sapi potong yang berdaya saing dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, program tersebut menghadapi banyak tantangan dan permasalahan, baik dari aspek teknis, ekonomi, sosial maupun kebijakan-kebijakan pendukungnya.

Saat ini, pemerintah kembali menyusun *Blue Print Program Swasembada Daging Sapi (PSDS)* tahun 2014 dengan berbagai strategi dan program yang telah disempurnakan berdasarkan pengalaman-pengalaman pada tahun sebelumnya. Akan tetapi, *Blue Print* tersebut masih dirasa kurang operasional untuk dilaksanakan di lapangan dan masih memerlukan masukan-masukan terkait strategi dan program yang terdapat di dalamnya. Melihat kenyataan tersebut, Direktorat Pangan dan Pertanian merasa perlu untuk menyusun suatu Naskah Kebijakan (*Policy Paper*) yang dapat menjembatani *Blue Print PSDS 2014* kepada kebijakan dan program yang lebih operasional.

Penyusunan Naskah Kebijakan (*Policy Paper*) Strategi dan Kebijakan dalam Percepatan Pencapaian Swasembada Daging Sapi 2014 dilakukan melalui studi literatur, diskusi, dan seminar untuk mendapatkan masukan dari para stakeholder. Naskah Kebijakan ini memuat beberapa strategi dan kebijakan serta program-program alternatif yang akan mendorong pencapaian Program Swasembada Daging Sapi pada tahun 2014.

Sebagai penutup, kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu pelaksanaan penyusunan Naskah Kebijakan ini, mulai dari persiapan, diskusi, seminar, sampai dengan penulisan laporan. Semoga Naskah Kebijakan ini dapat memberikan kontribusi dalam rangka mempercepat Program Swasembada Daging Sapi pada Tahun 2014. Saran dan kritik sangat kami harapkan demi penyempurnaan laporan ini.

Jakarta, Desember 2010

Direktur Pangan dan Pertanian

Wahyuningsih Darajati

RINGKASAN

Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014 (PSDS-2014) merupakan salah satu program prioritas pemerintah dalam lima tahun ke depan untuk mewujudkan ketahanan pangan asal ternak berbasis sumberdaya lokal. Pencapaian swasembada daging sapi ini merupakan tantangan yang tidak ringan, mengingat impor daging dan bakalan yang masih tinggi yang mencapai 70 ribu ton daging dan sapi bakalan yang setara 250,8 ribu ton daging selama tahun 2009. Angka tersebut diindikasikan ada kecenderungan yang terus meningkat.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mencanangkan pencapaian swasembada daging sapi tahun 2010, melalui upaya revitalisasi pertanian sebagai dasar untuk mengembangkan agribisnis sapi potong yang berdaya saing dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, program tersebut menghadapi banyak tantangan dan permasalahan, baik dari aspek teknis, ekonomi, sosial maupun kebijakan-kebijakan pendukungnya. Koordinasi antarinstansi, antarsektor, serta antarpengembangan kepentingan (*stakeholder*) juga masih sangat lemah, sehingga hal ini perlu mendapat perhatian untuk diselesaikan pada masa yang akan datang.

Naskah kebijakan ini disusun untuk menjembatani dokumen *Blue Print* PSDS 2014 yang telah disusun oleh pemerintah ke dalam sebuah strategi dan kebijakan operasional yang fokus dan menjadi faktor pengungkit (*leverage factor*) terwujudnya swasembada daging pada tahun 2014. Strategi dan kebijakan tersebut dirumuskan melalui pengkajian mendalam hasil *desk study*, *focused group discussion* (FGD), dan lokakarya. Hasil *desk study* digunakan sebagai bahan diskusi pada pertemuan FGD. Selanjutnya, analisis yang digunakan untuk menyusun strategi dan kebijakan adalah analisis *Strength, Weakness, Opportunity, and Threat* (SWOT). Berdasarkan analisis SWOT, diperoleh beberapa isu strategis yang digunakan untuk menyusun rumusan kebijakan alternatif yang bersifat terobosan, sehingga alternatif tersebut diharapkan dapat memacu kecukupan kebutuhan daging dalam negeri yang disajikan dalam matrik *Threats, Opportunity, Weakness, Strength* (TOWS).

Disamping itu, atas analisis pakar menggunakan skala Likert dari 1 sampai 5, diperoleh rumusan kebijakan dan strategi yang mempunyai prioritas tinggi dan menengah yang perlu dilakukan untuk melengkapi kebijakan yang telah ada. Strategi dan kebijakan prioritas tinggi mencakup: (1) Perbibitan dan pemuliabiakan sapi nasional, melalui: (a) pemurnian sapi lokal, dan (b) pengembangan bangsa sapi komersial Indonesia; (2) Terobosan peningkatan populasi sapi, melalui: (a) pengembangan kawasan terpadu sapi potong, dan (b) pengembangan wilayah baru peternakan di pulau terpisah; (3) Ketahanan pakan nasional, melalui: (a) pembentukan institusi penyangga penyediaan bahan baku pakan, dan (b) pengembangan sistem joint produksi antar wilayah, dan (c) pemetaan dan revitalisasi padang penggembalaan; serta (4) Kelembagaan penyelamatan dan penjarangan bibit, melalui: (a) strukturisasi usaha pembibitan sapi potong, (b) pembentukan komite penjarangan sapi betina produktif dan bibit unggul, (c) penataan sistem koordinasi.

Sementara strategi dan kebijakan prioritas menengah mencakup: (1) Kebijakan pasar, tarif dan suku bunga, melalui: (a) kebijakan impor, dan (b) kebijakan pasar; (2) Ketahanan pakan nasional, melalui: (a) pengembangan zona produksi hijauan pakan, (b) subsidi harga bahan baku pakan, (c) pengembangan sistem mekanisasi pakan, (d) strukturisasi tata niaga bahan baku pakan, dan (e) pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan; serta (3) Kelembagaan Penyelamatan dan Penjarangan Bibit, melalui: (a) ekstensifikasi kelembagaan keuangan mikro bagi peternak.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
RINGKASAN	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR SINGKATAN.....	xiii
I. PENDAHULUAN	1
II. PERMASALAHAN.....	3
2.1. Kesenjangan Produksi Daging Domestik dengan Konsumsi.....	3
2.2. Pasar Sapi Lokal Rentan Pengaruh Pasar Global.....	7
2.2.a. Penawaran daging sapi.....	9
2.2.b. Konsumsi dan harga daging sapi lokal.....	10
2.2.c. Jumlah dan harga impor sapi dan daging sapi.....	11
2.2.d. Harga riil, jumlah induk dan pemotongan sapi lokal	13
2.3. Produktivitas Sapi Lokal Masih Rendah	13
2.4. Persilangan Sapi Lokal Tidak Terprogram.....	14
2.5. Hambatan Lompatan Populasi Sapi Nasional.....	15
2.6. Kelembagaan.....	25
III. TUJUAN, RUANG LINGKUP dan METODOLOGI	29
IV. KEBIJAKAN ALTERNATIF.....	31
<i>Opportunities</i>	32
V. ANALISIS ALTERNATIF KEBIJAKAN	35
5.1. Kebijakan Pasar, Tarif Impor dan Suku Bunga.....	35
5.1.a. Kebijakan Pasar.....	35

5.1.b. Kebijakan Tarif Impor	37
5.1.c. Kebijakan Suku Bunga	40
5.2. Perbibitan dan Pemuliabiakan Sapi Nasional	42
5.3. Ketahanan Pakan Nasional	45
5.4. Terobosan Peningkatan Populasi Sapi	51
5.4.a. Pengembangan wilayah baru peternakan di pulau terpisah.....	51
5.4.b. Pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong.....	51
5.5. Substitusi Konsumsi Daging Sapi	52
5.6. Pengembangan Kelembagaan Penyelamatan Sumber Bibit	55
VI. KESIMPULAN & REKOMENDASI	59
REFERENSI.....	61

DAFTAR TABEL

TABEL 1. KONSUMSI DAGING NASIONAL DARI TAHUN 2003-2007	5
TABEL 2. PENYEDIAAN DAN KONSUMSI DAGING SAPI TAHUN 2005-2009	6
TABEL 3. PERTAMBAHAN DAN KOMPOSISI POPULASI SAPI POTONG INDONESIA	16
TABEL 4. KOMITMEN PAGU TARIF IMPOR DI NEGARA-NEGARA MAJU (%).....	37
TABEL 5. DAMPAK DARI PENURUNAN TARIF IMPOR DAGING SEBESAR 5%.....	38
TABEL 6. DAMPAK DARI PENINGKATAN TARIF IMPOR DAGING SEBESAR 5%.....	38
TABEL 7. DAMPAK DARI PENURUNAN TARIF IMPOR SAPI SEBESAR 5%.....	39
TABEL 8. DAMPAK DARI PENINGKATAN TARIF IMPOR SAPI SEBESAR 5%.....	40
TABEL 9. DAMPAK DARI PENURUNAN SUKU BUNGA SEBESAR 5%.....	41
TABEL 10. DAMPAK DARI PENINGKATAN SUKU BUNGA	42
TABEL A. 1. ANALISIS TINGKAT URGENSI DENGAN SISTEM PAKAR UNTUK MENENTUKAN PRIORITAS KEBIJAKAN	63

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Jumlah Penduduk dan Permintaan Daging Sapi.....	6
Gambar 2. Diagram Model Ekonomi Pasar Daging Sapi	8
Gambar 3. Populasi sapi potong di Indonesia (Statistik Peternakan, 2010)	15
Gambar 4. Kecenderungan Penawaran Daging Sapi	36
Gambar 5. Kecenderungan Variabel Populasi Sapi	36

DAFTAR SINGKATAN

ASUH	: Aman, Sehat, Utuh dan Halal
BIB	: Balai Inseminasi Buatan
IB	: Inseminasi Buatan
ICCB	: <i>Indonesian Commercial Cattle Breed</i>
KUPS	: Kredit Usaha Pembibitan Sapi
KPPTR	: Kapasitas Penambahan Populasi Ternak Ruminansia
PSDS	: Program Swasembada Daging Sapi
PPSKI	: Perhimpunan Peternak Sapi dan Kerbau Indonesia
PO	: Peranakan Ongole
RPH	: Rumah Pemotongan Hewan
SMD	: Sarjana Membangun Desa
TDN	: <i>Total Digestibel Nutrien</i> (Total Nutrien yang Dapat Diserap Oleh Tubuh Ternak)
TPH	: Tempat Pemotongan Hewan

I. PENDAHULUAN

Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014 (PSDS-2014) merupakan salah satu program prioritas Pemerintah dalam lima tahun ke depan untuk mewujudkan ketahanan pangan asal ternak berbasis sumberdaya lokal. Pencapaian swasembada daging sapi merupakan tantangan yang tidak ringan, karena pada tahun 2009 impor daging mencapai 70 ribu ton dan sapi bakalan setara dengan 250,8 ribu ton daging (Ditjenak, 2010). Angka ini kira-kira meliputi 30 persen dari kebutuhan daging nasional. Bahkan ada kecenderungan volume impor terus meningkat menjadi sekitar 720 ribu ekor sapi pada tahun-tahun mendatang. 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.

Impor daging dan sapi bakalan pada mulanya dimaksudkan hanya untuk mendukung dan menyambung kebutuhan daging sapi yang terus meningkat. Namun, di beberapa daerah ternyata daging dan sapi bakalan impor justru berpotensi mengganggu usaha agribisnis sapi potong lokal. Harga daging, jeroan dan sapi bakalan impor relatif lebih murah, karena manajemen budidaya dan pengelolaan sumberdaya produksi sapi di negara pengeksport sangat efisien apabila dibandingkan dengan manajemen di Indonesia. Kegiatan agroindustri sapi potong skala besar semakin bergeser dari kegiatan *feedlotting* menjadi kegiatan yang lebih ke hilir, yaitu impor sapi siap potong dan menjurus pada perdagangan daging, dengan perputaran modal yang sangat cepat dan resiko yang ditanggung juga lebih kecil. Hal ini sesungguhnya dapat merugikan perekonomian negara dan masyarakat, mengingat kegiatan impor bakalan dan daging yang demikian deras merupakan disinsentif pada kegiatan budidaya sapi potong dalam negeri. Sementara, dalam waktu yang bersamaan akibat kebutuhan daging yang meningkat, pengurusan dan pemotongan terhadap sapi betina lokal produktif juga terus menerus terjadi yang diperkirakan mencapai 200 ribu ekor per tahun. Hal ini menyebabkan stok bibit nasional semakin berkurang dan pada gilirannya pertambahan populasi sapi lokal akan terhambat.

Aktivitas agroindustri sapi potong pada saat ini masih belum terintegrasi dan bersinergi dengan kegiatan di sektor hulunya. Sementara, kegiatan di hulu yang merupakan usaha pembibitan dan budidaya sapi, sebagian besar dilakukan oleh peternak dengan skala terbatas dan dengan margin keuntungan yang rendah. Para peternak harus menghadapi persaingan yang tidak seimbang, termasuk tekanan akibat serbuan daging impor murah yang sebagian berkualitas rendah atau tidak terjamin aman, sehat, utuh, dan halal (ASUH).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mencanangkan pencapaian swasembada daging sapi pada tahun 2010 melalui upaya revitalisasi pertanian sebagai dasar untuk mengembangkan agribisnis sapi potong yang berdaya saing dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, program tersebut belum memperoleh dukungan yang optimal, antara lain dari aspek pendanaan untuk mendukung program tersebut masih belum memadai. Di lain pihak, program tersebut justru menghadapi banyak tantangan dan permasalahan, baik dari aspek teknis, ekonomi, sosial maupun kebijakan-kebijakan pendukungnya. Koordinasi antarinstansi, antarsektor, serta antarpengembangan kepentingan (*stakeholder*) juga masih sangat lemah, sehingga hal ini perlu mendapat perhatian untuk diselesaikan pada masa yang akan datang.

Berdasarkan pada pentingnya pemenuhan kebutuhan daging sapi nasional, pengalaman pelaksanaan program sebelumnya, dan kesungguhan Presiden RI untuk merealisasikan swasembada daging sapi, Pemerintah kembali menyusun “Blue Print Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) Tahun 2014”. Secara umum Blue Print PSDS 2014 mencakup: (i) Tinjauan Agribisnis Sapi Potong di Indonesia Saat Ini; (ii) Kerangka Pikir; (iii) Road Map Skenario PSDS 2014; (iv) Kegiatan Pokok dan Kegiatan Operasional PSDS 2014; (v) Rencana Aksi dan; (vi) Organisasi Pelaksana dan Rencana Anggaran yang dibutuhkan selama lima tahun.

Berdasarkan Blue Print tersebut, dipandang penting untuk menyusun strategi dan kebijakan yang lebih fokus dan operasional, agar sumber daya yang diperlukan dapat mendukung pencapaian swasembada daging pada tahun 2014 yang akan datang.

II. PERMASALAHAN

Program swasembada daging sapi pada tahun 2014 merupakan kali ketiga yang dicanangkan oleh pemerintah. Implementasi program tersebut pada tahun-tahun sebelumnya dinilai banyak pihak belum berhasil disebabkan adanya berbagai permasalahan di lapangan yang secara substansial berpengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi PSDS. Beberapa permasalahan substansial yang menyebabkan tertundanya pencapaian swasembada daging sapi akan diuraikan pada bab ini.

2.1. Kesenjangan Produksi Daging Domestik dengan Konsumsi

Daging sapi yang bersifat *demand driven* tersebut, masih bermasalah dalam pemenuhannya. Kesenjangan antara kebutuhan konsumsi dengan produksi daging sapi lokal terjadi tiap tahun, yang diduga karena adanya peningkatan jumlah masyarakat yang berpendapatan menengah ke atas. Peningkatan jumlah tersebut tercermin dari peningkatan konsumsi daging sapi dari sebesar 1,95 kg per kapita pada tahun 2007 menjadi 2 kg per kapita pada tahun 2008 dan meningkat menjadi 2,24 kg per kapita pada tahun 2009. Peningkatan konsumsi ini berdampak pada meningkatnya kebutuhan daging sapi dan jeroan dari 455.755 ton pada tahun 2008 menjadi 516.603 ton pada tahun 2009 (BPS dan Statistik Peternakan, 2009). Kebutuhan daging tersebut setara dengan jumlah sapi sebanyak 2,432 juta ekor sapi pada tahun 2008 dan 2,746 juta ekor sapi pada tahun 2009 (Australian Statistic Bureau, 2009). Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka impor daging sapi dan jeroan juga meningkat menjadi sebesar 110.246 ton serta untuk sapi bakalan sebanyak 768.133 ekor pada tahun 2009. Hal ini karena sapi lokal hanya dapat mensuplai kebutuhan daging sebesar 49% dari kebutuhan daging nasional pada tahun 2009 (BPS dan Statistik Peternakan, 2009).

Daging sapi sebagai sumber protein hewani, merupakan salah satu *agent of development* yang dapat menentukan daya saing SDM suatu negara. Konsumen daging sebagian besar, yaitu sekitar 80% berada di perkotaan, yang jumlah konsumsi per individunya cukup besar. Sementara, masyarakat perdesaan mengkonsumsi daging sapi dalam bentuk bakso yang proporsi dagingnya sangat rendah, yaitu kurang dari 20%.

Sebagian besar masyarakat pedesaan mengkonsumsi campuran bakso yang berupa jeroan seperti jantung, sehingga importasi jeroan dari Australia ke Indonesia meningkat. Hal ini sebagai peringatan bagi masyarakat karena kualitas SDM ditentukan oleh nutrisi terbaik yang berasal dari protein hewani.

Dilihat dari aspek gizi, daging sapi mengandung 10 macam asam amino esensial dan asam lemak (terutama *conjugated linoleic acid*) yang bermanfaat bagi pertumbuhan neuron pada otak, dan selanjutnya neuron ini menentukan tingkat kecerdasan manusia. Terdapat korelasi positif antara kecerdasan dengan konsumsi daging per kapita suatu negara. Negara yang tingkat konsumsi protein hewannya tinggi, umumnya memiliki nilai *human development index* yang tinggi. Konsumsi protein hewani masyarakat Indonesia masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan masyarakat dari negara ASEAN lainnya. Rata-rata konsumsi daging (daging merah dan putih) rakyat Indonesia pada tahun 2009 masih cukup rendah, yaitu sebesar 4,5 kg per kapita per tahun, sedangkan konsumsi daging rakyat Malaysia sudah mencapai 46,87 kg per kapita per tahun dan konsumsi daging rakyat Filipina mencapai 24,96 kg per kapita per tahun (Daryanto, 2009).

Daging sapi (dan produk peternakan lainnya) bersifat *income elastic demand* yang sangat tinggi, dimana laju peningkatan permintaan lebih tinggi dari laju peningkatan pendapatan. Konsumsi daging nasional terus meningkat kecuali saat terjadi krisis ekonomi. Konsumsi daging nasional pada periode krisis ekonomi tahun 1998 turun 26 persen dari 1.661,2 ribu ton pada tahun 1996, menjadi 1.242,6 ribu ton pada tahun 1998. Pada tahun 2000 konsumsi daging nasional pulih kembali pada tingkat 1.517,5 ribu ton sampai muncul isu flu burung tahun 2003. Pada tahun 2004 akan naik kembali, namun karena kenaikan harga BBM pada tahun 2005 yang diikuti dengan kenaikan harga-harga secara umum (termasuk harga daging), menyebabkan konsumsi daging turun kembali (Tabel 1).

Tabel 1. Konsumsi Daging Nasional dari tahun 2003-2007

Tahun	Ribu ton	Pertumbuhan (%/th)
2003	1.251,3	
2004	1.354,2	8,22
2005	1.268,3	-6,34
2006	1.399,1	10,31
2007	1.467,9	4,92
Rata-rata pertumbuhan		4,28

Sumber : *Blue Print* PSDS 2014

Produksi daging sapi lokal selama kurun waktu 2005 sampai dengan 2009 sangat fluktuatif yang menunjukkan bahwa ketersediaan daging yang berasal dari sapi lokal tidak konsisten, yang sebetulnya selama periode tersebut kebutuhan daging sapi mengalami peningkatan. Periode tahun 2005-2006 mengalami peningkatan produksi daging lokal sebesar 19,2 %, kemudian terjadi penurunan pada tahun 2007 sebesar 18,8 % dan selanjutnya mengalami peningkatan lagi sampai dengan tahun 2009 dengan rata-rata peningkatan sebesar 9,1 %. Fluktuasi produksi sapi lokal yang sangat dinamis memacu terjadinya impor daging dan bakalan. Impor daging, baik yang berasal dari sapi bakalan dan daging, selama kurun waktu 2005 sampai dengan 2008 mengalami peningkatan rata-rata 10,6% dan pada tahun 2009 mengalami penurunan sebesar 5% dibanding tahun 2008.

Secara keseluruhan konsumsi hasil ternak berupa daging pada tahun 2008 adalah sebesar 7,8 kg/kapita/tahun, angka ini lebih rendah apabila dibandingkan dengan tahun 2007 yang sebesar 8,4 kg/kapita/tahun. Namun untuk daging sapi terjadi peningkatan konsumsi dari 1,95 kg per kapita pada tahun 2007 menjadi 2 kg per kapita pada 2008. Kebutuhan daging sapi yang meningkat terus menerus setiap tahun menyebabkan gap antara produksi daging sapi lokal dengan daging yang dihasilkan melalui impor, seperti terlihat pada Tabel 2. Sebenarnya angka impor pada kenyataannya telah melebihi kebutuhan daging riil, sehingga diperlukan kebijakan untuk pengaturan volume impor. Data dari Perhimpunan Peternak Sapi dan Kerbau Indonesia (PPSKI) menunjukkan bahwa pada tahun 2008 impor daging tercatat

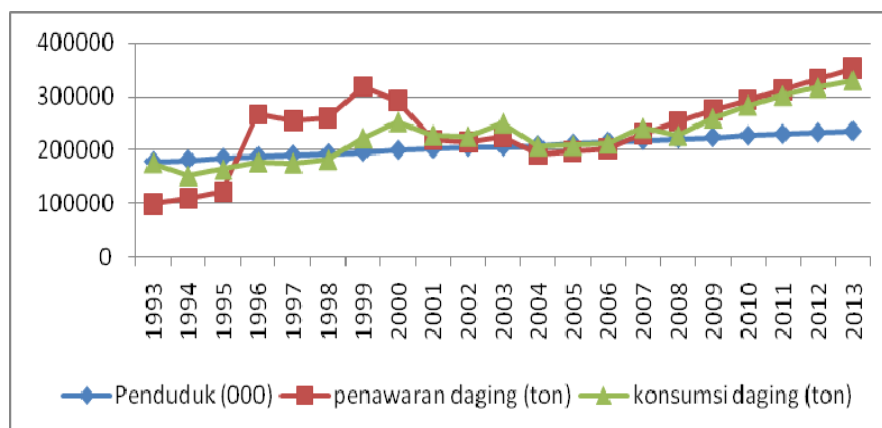
sebanyak 91.642 ton dengan nilai sebesar US\$ 198.808.567 dan pada tahun 2010 jumlah impor daging 110.245 ton dengan nilai sebesar US\$ 266.547.985. Data tersebut berbeda dengan data pada Tabel 2, dengan demikian data merupakan persoalan tersendiri yang harus diharmoniskan, karena akurasi dan validasi data akan berpengaruh nyata terhadap prediksi dan rencana kebijakan/program yang akan dibuat.

Tabel 2. Penyediaan dan Konsumsi Daging Sapi Tahun 2005-2009

No.	Uraian	Tahun (000 ton)				
		2005	2006	2007	2008	2009
1	Produksi lokal	217,4	259,5	210,8	233,6	250,8
2	Impor	111,3	119,2	124,8	150,4	142,8
	- Bakalan	55,1	57,1	60,8	80,4	72,8
	- Daging	56,2	62,0	64,0	70,0	70,0
Total Prod lokal & Impor		328,6	378,7	335,6	384,1	393,6
Konsumsi Daging Sapi				314,0	313,3	325,9
Selisih (prod. Lokal & konsumsi)				(103,3)	(79,7)	(75,0)
Selisih (impor dg kekurangan prod. lokal)				21,5	70,8	67,8

Sumber *Blue Print* PSDS 2014; terdapat perbedaan angka dengan data dari PPSKI

Konsumsi dan penawaran daging berfluktuasi, dan cenderung meningkat lebih cepat dari peningkatan populasi. Dari model penduga, ramalan tahun 2009-2013, konsumsi daging tumbuh dengan laju yang lebih cepat dibandingkan dengan penawaran (Gambar 1). Fenomena ini akan memacu peningkatan harga daging, yang selanjutnya dapat merangsang peternak rakyat untuk menjual sapi, termasuk sapi betina produktif yang perlu diwaspadai.



Gambar 1. Jumlah Penduduk dan Permintaan Daging Sapi

2.2. Pasar Sapi Lokal Rentan Pengaruh Pasar Global

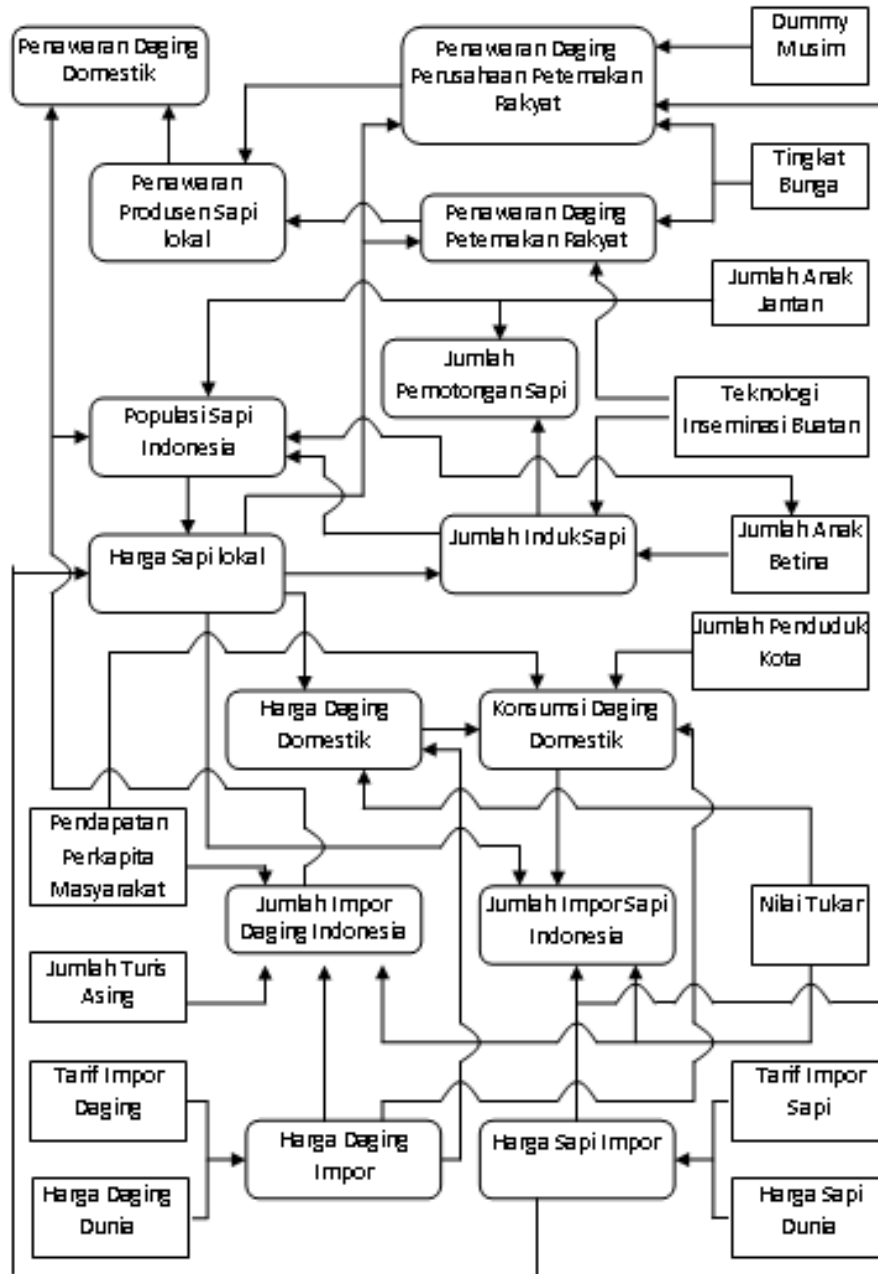
Sesuai dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 1996, tentang pangan, untuk menciptakan sumberdaya manusia berkualitas, pemerintah harus melaksanakan fungsi pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya agar terjangkau oleh daya beli masyarakat. Daging sapi merupakan salah satu pangan sebagai sumber protein hewani, yang menyumbang 18% terhadap konsumsi daging nasional. Peranannya yang cukup penting tersebut, maka ketersediaan daging sapi dalam negeri dengan harga yang terjangkau, harus menjadi perhatian pemerintah.

Kebijakan izin impor sapi bakalan dan daging sapi yang dikeluarkan pemerintah tahun 1980an semula untuk menyediakan daging murah, sehingga konsumsi daging masyarakat meningkat. Namun, pada saat ini proporsi daging sapi impor telah mencapai 30% dari kebutuhan daging sapi nasional, sehingga mengkhawatirkan bagi kedaulatan dan ketahanan pangan.

Swasembada daging yang dilakukan pemerintah merupakan upaya yang sangat relevan untuk ketahanan pangan, dengan mengurangi ketergantungan impor sampai pada batas 10% dari kebutuhan. Impor daging yang selama ini dilakukan tidak lain untuk mengisi *excess demand* agar harga tertinggi (*ceiling price*) dapat dijangkau oleh masyarakat. Penetapan *ceiling price* yang bertujuan untuk melindungi konsumen, ternyata di sisi lain dapat menjadi disinsentif bagi peternak untuk memelihara sapi. Oleh karena itu perlu ada target produksi (dari sisi suplai) dan target konsumsi (dari sisi demand) yang seimbang, agar swasembada daging sapi bisa terwujud.

Kondisi ekonomi pasar sapi domestik tidak stabil dan berpola acak, karena terjadi pengaruh yang sangat signifikan dari ekonomi pasar sapi dan daging luar negeri dan variabel-variabel pasar lainnya. Selain itu, ekonomi pasar sapi dalam negeri juga dipengaruhi oleh fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar. Hal ini terjadi karena quantum importasi sapi dan daging ke Indonesia cukup signifikan, yaitu mencapai 30% dari total kebutuhan pasar dalam negeri.

Beberapa variabel pasar global yang memengaruhi kondisi ekonomi pasar sapi domestik antara lain : (a) penawaran daging sapi, (b) konsumsi dan harga daging sapi lokal, (c) jumlah dan harga impor sapi dan daging sapi, dan (d) harga riil, jumlah induk dan pemotongan sapi lokal. Hubungan variabel ini dapat dilihat dalam Gambar 2 yang menunjukkan model dinamis antar variabel yang saling berpengaruh dan mempengaruhi kinerja ekonomi pasar sapi domestik.



Gambar 2. Diagram Model Ekonomi Pasar Daging Sapi

2.2.a. Penawaran daging sapi

Penawaran daging peternak rakyat. Penawaran daging peternak rakyat dipengaruhi oleh IB (inseminasi buatan). Bila IB naik 1000 dosis, penawaran peternak rakyat naik 35,12 ton atau setara 88 ekor sapi dengan berat potong rata-rata 400 kg/ekor. Penawaran daging peternak rakyat sangat tidak responsif terhadap penerapan teknologi IB, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Hasil analisis ini dapat menjelaskan ketidak-berhasilan IB untuk memacu penawaran daging peternak rakyat.

Harga daging domestik dan suku bunga bank tidak berpengaruh terhadap penawaran daging sapi peternak rakyat. Peternak rakyat umumnya memelihara sapi hanya untuk tabungan dan memanfaatkan tenaga kerja, sehingga kurang memperhatikan rugi laba. Peternak di Rembang misalnya, pada musim kemarau menjual anak sapi untuk membeli pakan bagi induknya (istilah ini dikenal dengan “sapi makan sapi”), agar peternak bisa mempertahankan sapi yang dipelihara sebagai “rojo koyo” (simbul kekayaan) (Tim Centras, 2010). Dalam jangka pendek dan jangka panjang, kenaikan harga daging domestik sebesar 1% hanya direspon dengan peningkatan penawaran peternak rakyat 0,23%.

Penawaran daging sapi peternak perusahaan. Variabel yang berpengaruh pada penawaran daging peternak perusahaan adalah harga sapi impor, dummy musim penghujan, dan penawaran tahun sebelumnya. Peningkatan harga sapi impor US\$1 akan mengurangi penawaran daging peternak perusahaan 36,04 ton atau setara 90 ekor sapi dengan berat potong rata-rata 400 kg per ekor.

Dalam jangka pendek dan jangka panjang, penawaran daging peternak perusahaan kurang responsif terhadap peningkatan harga sapi impor. Fluktuasi harga sapi impor masih bisa ditoleransi oleh perusahaan *feedlotter*, untuk tetap mengusahakan sapi bakalan impor. Hal ini karena substitusi sapi bakalan impor dengan sapi bakalan lokal biaya pengadaannya relatif mahal dan ketersediaannya juga tidak kontinyu. Sementara, untuk memproduksi bakalan sendiri tidak menguntungkan, karena diperlukan biaya investasi yang besar dan *turn over* yang lama.

Dummy musim penghujan berpengaruh nyata terhadap penawaran daging sapi peternak perusahaan. Jumlah penawaran pada musim hujan lebih rendah dibandingkan dengan musim kemarau. Sapi yang diusahakan peternak perusahaan pada umumnya didominasi oleh sapi impor dari Australia. Pada musim hujan, transportasi kapal terganggu oleh cuaca, sehingga impor sapi berkurang yang selanjutnya berdampak pada penurunan penawaran. Pengaruh *dummy* musim responsif pada jangka panjang (elastisitas -1,489), sedangkan jangka pendek tidak responsif.

Penawaran daging sapi tahun sebelumnya juga berpengaruh terhadap jumlah daging yang ditawarkan tahun berjalan, dengan hubungan yang positif. Dalam jangka pendek pengaruhnya kurang responsif, namun dalam jangka panjang sangat responsif.

Harga daging sapi lokal tidak berpengaruh terhadap penawaran daging sapi peternak perusahaan dan perubahan suku bunga (nilai probabilitas 52,04). Harga daging sapi lokal berpengaruh positif terhadap penawaran daging peternak perusahaan. Pengaruhnya sangat kuat pada jangka panjang, apabila harga sapi lokal (hidup) naik 1%, penawaran daging sapi peternak perusahaan naik 3,6%.

Namun, suku bunga berpengaruh negatif terhadap penawaran peternak perusahaan. Setiap terjadi peningkatan suku bunga 200% (suku bunga meningkat dua kali lipat), penawaran berkurang sebesar 176 ton. Suku bunga tinggi akan menambah biaya yang dikeluarkan peternak perusahaan. Jika terjadi kenaikan suku bunga, peternak yang tidak efisien akan merugi dan menghentikan kegiatannya, akibatnya suplai agregat menurun.

2.2.b. Konsumsi dan harga daging sapi lokal

Konsumsi daging sapi lokal. Ada 3 variabel yang berpengaruh terhadap konsumsi daging sapi lokal, yaitu rasio harga riil daging impor dengan daging lokal, jumlah penduduk kota, dan pendapatan per kapita. Konsumsi daging lokal turun 1,8 ton apabila rasio harga naik 1% (sapi lokal menjadi lebih mahal). Pengaruh jangka pendek dan jangka panjang yang tidak responsif (elastisitas 0), menunjukkan bahwa konsumen daging sapi adalah golongan menengah ke atas yang tidak terpengaruh oleh perubahan harga. Kebijakan menekan harga (melalui *ceiling price*) tidak akan efektif,

karena hanya dinikmati golongan kaya, sehingga tidak sejalan dengan upaya pemerintah meningkatkan konsumsi protein hewani masyarakat umum.

Setiap peningkatan jumlah penduduk kota 1000 orang, konsumsi daging akan naik 6 ton. Penduduk kota merupakan proksi dari tingkat pendidikan dan aksesibilitas masyarakat terhadap fasilitas sosial ekonomi. Penduduk kota memiliki tingkat pendidikan yang relatif tinggi dengan akses terhadap fasilitas yang lebih baik. Elastisitas jangka pendek sebesar 2,189 dan jangka panjang (2,197) menunjukkan bahwa pola konsumsi daging sapi ditentukan oleh tingkat pendidikan dan tingkat aksesibilitas terhadap fasilitas sosial ekonomi.

Kenaikan pendapatan perkapita Rp 1000,- akan meningkatkan konsumsi daging sebesar 76,2 ton. Pengaruh jangka pendek dan jangka panjang yang kurang responsif (nilai elastisitas kurang dari 1) menunjukkan bahwa daging sapi merupakan kebutuhan pokok bagi pembelinya. Variabel harga ikan dan variabel bedakala, keduanya tidak berpengaruh terhadap konsumsi daging sapi, meskipun hubungannya positif.

Harga daging sapi lokal. Hanya ada satu variabel yang berpengaruh terhadap harga daging sapi lokal, yaitu peningkatan harga daging sapi impor. Setiap ada peningkatan harga daging sapi impor sebesar US\$1, akan meningkatkan harga daging sapi lokal Rp 626,45, atau sebaliknya. Pengaruhnya dalam jangka pendek dan jangka panjang adalah responsif. Apabila harga daging sapi impor naik 10%, segera direspon dengan peningkatan harga daging sapi lokal 12,9% dan dalam jangka panjang akan meningkat menjadi sekitar 20,3% atau sebaliknya jika terjadi penurunan harga. Hal ini menunjukkan harga daging impor ditransmisikan dengan baik ke dalam harga daging lokal.

2.2.c. Jumlah dan harga impor sapi dan daging sapi

Jumlah impor daging sapi. Variabel yang berpengaruh terhadap jumlah impor daging sapi adalah jumlah turis asing dan pendapatan per kapita. Peningkatan jumlah turis asing 1000 orang akan meningkatkan impor daging 8 ton, dan kenaikan pendapatan perkapita Rp 1000,- akan meningkatkan impor daging 3,75 ton. Meskipun pengaruhnya tidak nyata, apabila harga daging impor naik US\$1, jumlah impor turun 1.173 ton dan peningkatan nilai tukar Rp 1,-/US\$ akan mengurangi impor 0,06 ton.

Baik jangka pendek maupun jangka panjang, jumlah impor daging sangat responsif terhadap peningkatan jumlah turis asing, namun tidak responsif terhadap pendapatan perkapita. Segmen pasar daging impor adalah masyarakat kelas atas, yang tingkat pendapatannya relatif tinggi. Turis asing dan masyarakat kelas atas yang menuntut daging kualitas tertentu, menyebabkan impor daging sapi tidak bisa dihindarkan, kecuali ada peternak komersial di Indonesia yang menghasilkan daging sapi berkualitas seperti daging impor, contohnya daging sapi *red wagyu*.

Harga riil daging sapi impor. Sebagai negara berkembang, konsumen Indonesia tidak dapat memengaruhi harga di pasar internasional secara nyata. Satu-satunya *variable* yang berpengaruh adalah harga daging sapi impor tahun sebelumnya. Hubungannya yang positif menunjukkan bahwa harga daging impor dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Dalam jangka pendek laju peningkatannya di bawah laju peningkatan harga dunia, namun dalam jangka panjang laju peningkatan harga daging impor (15,82%) lebih tinggi dari laju peningkatan harga dunia (10 %).

Harga daging dunia dan tarif impor pengaruhnya terhadap harga daging impor tidak nyata. Namun, dalam jangka panjang setiap peningkatan tarif 10% akan meningkatkan harga daging impor 16,96%. Untuk mengamankan swasembada daging, kebijakan tarif impor dapat dilakukan dengan cara mengurangi jumlah impor karena harga impor akan meningkat.

Harga riil sapi impor. Kenaikan tarif impor 1% akan meningkatkan harga sapi impor US\$73,76/ekor. Jika tarif impor naik 10%, dalam jangka pendek harga sapi impor naik 35,7% dan dalam jangka panjang naik 44,9%.

Jumlah impor sapi. Jumlah impor sapi dipengaruhi oleh harga sapi impor, nilai tukar (keduanya berpengaruh negatif), dan tingkat konsumsi daging sapi lokal (berpengaruh positif). Apabila harga sapi meningkat US\$1, sapi yang diimpor berkurang 375 ekor. Demikian juga bila nilai tukar rupiah naik Rp1000,-/US\$, impor turun 63.450 ekor. Setiap peningkatan konsumsi daging sapi nasional sebesar 1 ton akan meningkatkan impor sapi sebanyak 1 ekor (berat badan 400 kg).

2.2.d. Harga riil, jumlah induk dan pemotongan sapi lokal

Harga riil sapi lokal. Harga sapi lokal dipengaruhi oleh harga sapi impor. Sementara pertumbuhan populasi dan harga sapi lokal tahun sebelumnya tidak berpengaruh. Penurunan harga sapi impor US\$1/ekor (US\$ 0,25/kg hidup) akan menurunkan harga sapi lokal Rp 1,14/kg hidup.

Jumlah Induk Sapi. Apabila IB ditambah 1000 dosis, populasi induk akan bertambah sebesar 1.947 ekor. Pertambahan populasi ini tidak hanya berasal dari anak hasil IB, tetapi juga dari induk kawin alam. Namun, dalam jangka panjang dan jangka pendek menunjukkan bahwa populasi induk tidak responsif terhadap IB.

Kenaikan harga daging sapi lokal Rp 1000/kg, akan menurunkan populasi induk sebanyak 44 ribu sampai 45 ribu ekor karena meningkatnya pemotongan. Dalam jangka pendek kenaikan harga daging sebesar 10%, akan menurunkan populasi induk sebesar 1,57% dan dalam jangka panjang pengurangannya meningkat menjadi 3,09 %.

Jumlah anak betina dijadikan variabel penjelas populasi induk, karena setelah berumur 2 tahun, dapat dijadikan induk. Dengan nilai koefisien sebesar 0,43 menunjukkan bahwa apabila terjadi kenaikan jumlah anak betina dua tahun sebelumnya sebesar 10 ekor akan meningkatkan jumlah induk sebanyak 4 ekor, artinya sebanyak 60% anak sapi betina dipotong untuk sapi pedaging. Pemotongan sapi betina tidak saja untuk induk afkir, tetapi juga seringkali betina yang masih produktif. Dalam jangka pendek apabila jumlah anak betina dua tahun sebelumnya naik 10%, pertambahan induk hanya sebesar 2,4% dan 4,7% untuk jangka panjang.

Jumlah Pemotongan Sapi. Jumlah pemotongan sapi tidak dapat dijelaskan dengan variabel penduga (stock sapi jantan, induk atau pemotongan tahun sebelumnya). Namun, jumlah pemotongan sapi dapat didekati dengan produksi daging sapi lokal yang tercatat di RPH/TPH. Sementara, pemotongan yang dilakukan oleh masyarakat (di luar RPH/TPH) tidak dapat terdeteksi.

2.3. Produktivitas Sapi Lokal Masih Rendah

Sapi lokal Indonesia yang terdiri atas sapi Bali, sapi Madura, sapi PO, sapi Aceh, sapi Pesisir Selatan, adalah sapi asli Indonesia yang saat ini ditemukan di lapangan yang

memiliki bobot potong relatif rendah dibandingkan dengan sapi Bos Taurus. Hal ini disebabkan genetik sapi lokal Indonesia relatif kecil dan penurunan genetik akibat persilangan dalam (*in breeding*). Oleh karena itu, untuk dapat mengejar kebutuhan daging nasional diperlukan jumlah individu sapi lokal yang lebih banyak. Bobot dewasa rata-rata sapi lokal tersebut sekitar 200-250 kg, sehingga memerlukan waktu lebih lama untuk mencapai bobot potong 300-350 kg. Meskipun beberapa capaian yang dilakukan di lapangan menunjukkan bahwa sapi bali yang diberi pakan berbasis leguminosa dapat mencapai pertambahan bobot badan 1,2 kg/hari, namun belum secara sistematis dan masal dilakukan di lapangan. Hal ini berbeda dengan sapi lokal hasil *crossing* dengan sapi-sapi Bos Taurus, yang dapat mencapai bobot badan lebih tinggi, yang juga sudah banyak dilakukan oleh peternak. Sapi persilangan ini dianggap sangat menguntungkan usaha pembibitan dan penggemukan peternak, terutama di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Meskipun sapi-sapi lokal asli Indonesia rendah dalam memproduksi daging, namun memiliki kelebihan dalam reproduksi dan daya adaptasi, sehingga potensi sapi lokal dapat menjadi sumber plasma nutfah dan sumber bibit.

Selain itu, produktivitas sapi lokal masih rendah karena masalah sistem manajemen yang belum efisien dan tingkat kematian ternak yang masih tinggi, terutama kematian pedet yang mencapai 20-40% dan kematian induk 10-20%. Hal ini terjadi karena kekurangan pakan dan air yang sangat dibutuhkan pada saat musim kering.

2.4. Persilangan Sapi Lokal Tidak Terprogram

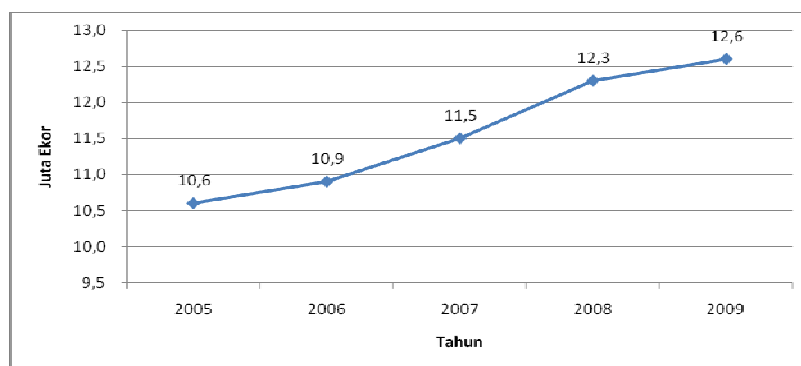
Permasalahan yang ditemukan di lapangan terkait minat masyarakat terhadap daging adalah masyarakat lebih mengkonsumsi daging sapi impor yang harganya lebih murah (antara Rp.40.000-Rp.43.000/kg) daripada daging sapi lokal dalam kondisi normal. Selain itu, telah menjadi persepsi di masyarakat bahwa rasa daging sapi impor lebih gurih dibandingkan dengan rasa daging sapi lokal asli, karena mengandung *marbling* (lemak intra muskuler) yang lebih banyak.

Selain itu, permasalahan lain adalah harga sapi lokal hidup relatif murah dibandingkan dengan harga sapi impor atau sapi persilangan. Harga satu kilogram bobot hidup sapi lokal mencapai Rp. 16.000-Rp.18.000 dalam keadaan normal, atau

harga sapi lepas sapih berkisar Rp. 2-3 juta/ekor, sedangkan harga dagingnya mencapai Rp. 48.000-Rp. 52.000. Meskipun harga daging sapi lokal mahal, namun peternak tidak menikmati tingginya harga daging, karena mereka menjual sapi hidup. Sementara, harga sapi persilangan dengan umur lepas sapih dapat mencapai Rp. 4-5 juta/ekor. Kondisi ini menyebabkan peternak melakukan persilangan sapi asli dengan sapi ras lain tanpa terprogram, yang penting menguntungkan bagi peternak. Akibatnya terjadi segregasi darah lokal asli yang mengancam plasma nutfah. Kondisi ini terus berjalan seiring dengan tuntutan swasembada daging di setiap daerah, terutama di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Praktek persilangan sapi lokal asli dengan sapi Bos Taurus dapat dipahami dari perspektif bisnis, karena sangat menguntungkan. Namun, apabila dibiarkan tanpa ada kebijakan khusus pemuliaan akan mengancam plasma nutfah asli Indonesia. Kebijakan untuk mempertahankan plasma nutfah dengan kebutuhan pemenuhan daging dalam negeri harus segera diatasi oleh pemerintah melalui program/kegiatan pemuliaan yang terprogram.

2.5. Hambatan Lompatan Populasi Sapi Nasional

Lompatan populasi sapi lokal merupakan jawaban pemenuhan kebutuhan daging nasional yang berasal dari produksi dalam negeri. Peningkatan populasi secara rutin/regular akan dirasa sulit untuk memenuhi kecukupan daging pada tahun 2014, karena peningkatan populasi hanya berkisar antara 2-3% per tahun pada tahun 2009. Peningkatan ini lebih rendah dari tahun sebelumnya sebesar 5.5%. Populasi sapi pada tahun 2009 sekitar 12.6% (Blue Print PSDS, 2010), yang terdiri atas 68.,6% sapi lokal dan 31,84% sapi simental, limousin dan brahman cross.



Gambar 3. Populasi sapi potong di Indonesia (Statistik Peternakan, 2010)

Upaya pencapaian swasembada daging nasional bertitik tolak pada pendekatan peningkatan populasi sapi dalam negeri, yang didukung oleh berbagai upaya pokok untuk mencapai angka suplai 90% dari kebutuhan daging nasional. Populasi sapi tahun 2010 menjadi *base line* pengembangan sapi Indonesia yang diproyeksikan terus meningkat hingga tahun 2014 (Tabel 3). Sejak dicanangkannya PSDS 2010, upaya untuk mencapai swasembada daging sapi adalah dengan meningkatkan produksi ternak lokal. Namun, pada kenyataannya laju pertumbuhan ternak lokal tidak menggembirakan, hanya sekitar 3.27%, karena terjadinya pemotongan sapi betina produktif, yang mencapai 80% kejadian di RPH di beberapa wilayah kantong ternak. Tahun 2010 produksi sapi lokal baru dapat memenuhi 66,28% dari total kebutuhan konsumsi nasional. Apabila ditargetkan swasembada daging pada tahun 2014, artinya dalam kurun waktu 4 tahun produksi daging sapi lokal harus tumbuh sekitar 33,72% atau rata-rata 11% per tahun. Kondisi ini sangat sulit ditempuh apabila tidak dilakukan *Bridging Program*, yaitu impor bibit bakalan sementara.

Tabel 3. Pertambahan dan komposisi populasi sapi potong Indonesia

Bangsa sapi	2010	2014	% kenaikan	% Komposisi 2014
lokal lain	2,029,709	2,328,277	14.71	15.02
Bali	4,313,415	5,027,833	16.56	32.43
Peranakan Ongole	2,541,829	2,851,538	12.18	18.39
Brahman	717,546	1,391,985	93.99	8,89
Simental	1,257,380	1,342,240	6.75	8,86
Limosin	2,210,948	2,558,275	15.71	16,50

Sumber : Blue Print P2SDS 2014

Populasi sapi brahman diproyeksikan meningkat lebih tinggi dibandingkan dengan sapi lokal yang rata-rata hanya 14,48%, dan dua bangsa lainnya yaitu simental dan limousine, masing-masing 6,75% dan 15,71%. Komposisi populasi sapi secara keseluruhan pada tahun 2014 menunjukkan sapi non lokal 34,14% (brahman, simental dan limousine) dan sapi lokal 65,86% (Bali, PO dan sapi lokal lainnya). Angka komposisi bangsa sapi ini mengalami pergeseran (naik) sekitar 2,12% dari tahun 2010 ke tahun 2014, yaitu 67,96% untuk sapi lokal dan 32,04% untuk sapi non lokal. Angka

ini menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan bahwa swasembada daging sapi 2014 tidak terlalu mengandalkan sapi lokal asli Indonesia, tetapi sapi bangsa asing yang sudah lama berkembang biak di Indonesia (setidaknya 2 generasi) atau bangsa sapi persilangan lokal asli Indonesia dan bangsa dari bos taurus, yang lebih disukai peternak.

Dalam upaya pengembangan populasi sapi, program pengembangan bibit sapi telah menjadi bagian yang melekat pada P2SDS 2014 dengan berbagai program operasionalnya. Namun penunjukkan wilayah secara tegas yang didukung dengan ketentuan hukum dengan hirarki tinggi (PP atau Kepres) perlu dirumuskan, sehingga dukungan terhadap pemerintah daerah yang menjadi target pengembangan sumber bibit lokal cukup memadai.

Terkait dengan peningkatan populasi sapi lokal seperti diungkapkan di atas, pemotongan betina produktif di Indonesia yang mencapai angka sekitar 200 ribu per tahun, atau sekitar 80% sapi yang dipotong di RPH adalah salah satu faktor penting sulitnya perkembangan populasi sapi lokal. Permasalahan di lapangan seringkali ditemui kasus pemotongan sapi betina yang disebabkan oleh faktor ekonomi peternak. Kebutuhan ekonomi harian peternak yang mendesak menuntut penjualan sapi betina produktif (tanpa menunggu kelahiran) ke pengumpul untuk selanjutnya dipotong di RPH. Kondisi non teknis seperti ini merupakan alasan utama yang berdampak pada pengurusan bakalan bibit di beberapa wilayah di Indonesia. Pendekatan teknis yang tertuang dalam dokumen PSDS belum secara efektif dapat mengurangi praktek pemotongan sapi betina produktif. Upaya yang menyentuh aspek sosial-ekonomi peternak secara mikro, perlu dipertimbangkan sebagai kebijakan khusus untuk memfasilitasi kesejahteraan peternak, melalui lembaga ekonomi semacam koperasi dan pendekatan skala usaha yang ekonomis. Kebijakan yang mendorong pembentukan bank ternak yang menjaring dan menghimpun sapi betina produktif dapat menjadi alternatif kebijakan jangka menengah dan panjang dalam mitigasi pengurusan betina produktif akibat pemotongan.

Beberapa faktor penting yang menyebabkan sulitnya terjadi lompatan populasi sapi antara lain :

a. Keterbatasan sumber bibit dan semen beku

Upaya pemerintah dalam meningkatkan populasi sapi lokal dan skala kepemilikan terkendala oleh ketersediaan bibit dan semen beku yang sangat terbatas. Program penguatan pembibitan berupa insentif pengurangan suku bunga seperti Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS) sudah mulai berjalan di masyarakat, demikian pula program SMD (Sarjana Masuk Desa) yang difokuskan pada pembibitan, namun terjadi hambatan dalam pengadaan bibit sapi lokal. Hal ini disebabkan antara lain oleh: (a) banyaknya praktek pemotongan sapi betina produktif, yang mencapai 80% dari jumlah sapi-sapi yang dipotong di RPH, (b) rendahnya harga bibit nasional yang tidak mendatangkan insentif bagi peternak untuk menjadi produsen bibit, karena secara bisnis tidak menguntungkan karena harga bibit yang rendah, (c) periode *pay back* pembibitan sapi memakan waktu sangat lama sekitar 8-9 tahun dengan margin yang kecil, (d) upaya pengembangan *low input management* berbasis pastura untuk pembibitan belum banyak dilakukan karena terbatasnya ketersediaan lahan, (e) introduksi sapi brahman cross ke peternak tidak berhasil karena banyak peternak belum memahami sifat reproduksi sapi tersebut dan memerlukan pemeliharaan yang mahal untuk mendapatkan kelahiran anak.

Potensi ternak lokal seperti sapi Bali yang memiliki performa reproduksi yang baik, yaitu beranak satu ekor per tahun selama 15 tahun, belum menjadi perhatian utama dalam pengembangan populasi. Hal ini terlihat dari program pemuliaan sapi Bali yang belum sungguh-sungguh, antara lain dicirikan oleh: (a) budget yang rendah dan tidak kontinyu, (b) pemurnian *In situ* yang belum terprogram dan cenderung menyerahkan sepenuhnya kepada peternak sehingga banyak program VBC (*Village Breeding Center*) kurang berhasil, (c) *mismatch* antara sumberdaya pakan dan ternak, yaitu banyaknya lahan penggembalaan yang kekurangan ternak di satu wilayah, namun di wilayah lain kekurangan pakan sementara ternaknya berlebih. Contoh di Flores -lahan penggembalaan luas tetapi kekurangan ternak, sementara di Timor Barat ternak telah padat, sedangkan sumber pakan sulit dan terbatas.

Program IB pernah menjadi program pemerintah yang sukses di era tahun 80-an, namun program ini tidak dikembangkan secara ekstensif sehingga infrastruktur

yang sudah dikembangkan di daerah tidak terkelola dengan baik, dan juga beberapa pos IB telah beralih fungsi. Banyak tenaga inseminator tidak lagi melakukan fungsinya karena kekurangan *straw* dan perangkat inseminasi yang sudah usang. Selama periode kemunduran ini, terjadi stagnasi populasi sapi lokal di Indonesia. Pertambahan populasi tidak mengalami lompatan yang berarti (<2%), karena aktivitas reproduksi lebih banyak terjadi secara alami, sementara itu ketersediaan sapi pejantan masih kurang karena harga yang tinggi dan pemotongan tahunan yang terus berlangsung untuk hari raya keagamaan.

Keberadaan semen beku sangat penting untuk peningkatan populasi sapi. Semen beku merupakan bahan baku utama untuk peningkatan populasi melalui kawin suntik. Pertumbuhan IB kembali terjadi setelah terjadi reformasi institusi di Balai Inseminasi Buatan Singosari dan BIB Lembang. Kedua BIB tersebut tahun ini mampu memproduksi 4 juta dosis semen beku. Sebanyak 1,5 juta dosis dihasilkan di BIB Lembang dan 2,5 juta dihasilkan di BIB Singosari, sementara permintaannya mencapai 5 juta dosis. Di BIB Lembang permintaan semen beku tahun 2009 mencapai 2 juta dosis, namun kemampuan produksinya baru 1,5 juta dosis. Walaupun telah dilakukan upaya optimalisasi dengan memaksimalkan kapasitas produksi, yakni dengan menambah sapi 16 sapi Bull. BIB Singosari memproduksi semen beku 3 juta *straw* setiap tahun, namun masih belum memenuhi permintaan pemerintah daerah.

Straw yang dihasilkan merupakan semen beku yang membawa gen ternak bos taurus, yang kemudian tersebar di masyarakat dan digunakan sebagai sumber semen untuk ternak lokal mereka. Hal ini menyebabkan terjadinya perkawinan silang acak antara sapi lokal asli dengan sapi lokal keturunan yang produktivitasnya lebih tinggi. Frekwensi perkawinan model seperti ini terjadi terus menerus dan tidak beraturan, sehingga banyak ditemukan sapi persilangan di masyarakat. Sejauh ini keturunan sapi merupakan final stock yang dijual untuk dipotong.

b. Ketahanan pakan nasional tidak tangguh

Berdasarkan proyeksi populasi sapi nasional tahun 2014, kebutuhan pakan konsentrat untuk sapi pembibitan dan penggemukan pada tahun tersebut

diperkirakan mencapai 25,6 juta ton. Laju peningkatan kebutuhan konsentrat dari tahun 2010 sampai tahun 2014 diperkirakan sebanyak 1,34 juta ton per tahun. Permasalahan utama pakan nasional terletak pada sulitnya penyediaan bahan baku secara kontinyu dan berkualitas, sehingga menyebabkan harga bahan pakan terus meningkat dan manipulasi bahan sering terjadi. Bahan baku pakan konsentrat hampir seluruhnya berasal dari produk pertanian seperti dedak jagung, sorgum, dan limbah agro industry yang dapat dihasilkan di dalam negeri, seperti onggok (limbah tapioca), bungkil inti sawit (limbah pabrik pengolahan minyak sawit), tetes dan limbah pemerasan tebu, dedak (hasil penggilingan padi), ampas tahu, ampas kecap, pod coklat dll. Dalam statistik pertanian, limbah pertanian dapat diestimasi keberadaannya, namun di lapangan seringkali ketersediaan bahan baku ini sulit diperoleh.

Target pencapaian populasi dan produksi serta kualitas daging sangat tergantung kepada ketersediaan (kuantitas dan kualitas) pakan di wilayah yang bersangkutan, karena pakan memegang peranan hingga 80% dari biaya produksi, terutama untuk usaha penggemukan sapi. Beberapa kasus yang terjadi di lapangan terkait penyediaan pakan, antara lain rendahnya asupan gizi (nutritional intake) sapi Brahman cross yang disebarkan oleh pemerintah kepada peternak telah menyebabkan rendahnya angka kelahiran anak kedua. Kasus lain adalah kekurangan hijauan pakan berkualitas untuk sapi perah, telah mengalihkan porsi pemberian hijauan dengan konsentrat yang jumlahnya lebih daripada seharusnya, sehingga menjadi penyebab penyakit pencernaan (*abomasum displasia*). Secara keseluruhan penyediaan bahan baku pakan dan hijauan pakan di Indonesia belum terstruktur dan masih bersifat sporadis. Oleh karena itu diperlukan kebijakan khusus yang mendorong penyediaan bahan pakan baik hijauan maupun konsentrat di wilayah target pengembangan sapi potong.

Keterbatasan ketersediaan pakan juga menjadi penyebab sulitnya pengembangan skala usaha dan kepemilikan sapi. Pertumbuhan industri berbasis biomasa (*bio-based Industry*) menyebabkan munculnya kompetisi dalam penggunaan biomasa limbah agro-indutri, seperti bungkil biji sawit, bungkil kopra, onggok, dedak dll. Negara-negara pengolah biomasa seperti Jepang, Korea dan Taiwan merupakan negara

potensial yang mengimpor biomasa limbah agro-industri untuk berbagai kepentingan industri energy dan farmasi dengan menawarkan harga beli yang lebih tinggi dari pada harga dalam negeri. Sementara, biomasa tersebut di Indonesia merupakan bahan baku pakan utama. Akibatnya harga bahan baku pakan terus meningkat, bahkan sering sulit diketemukan di lapangan, sehingga para peternak mengalami kesulitan dalam memberi pakan terbaik, dengan demikian target pencapaian bobot potong mengalami perlambatan karena penambahan bobot badan harian kurang dari target semestinya. Kebutuhan nutrisi yang baik, yaitu protein 14% dan TDN 70% seringkali sulit dicapai. Harga ransum di lapangan dengan jumlah protein dan TDN tersebut telah menembus harga Rp. 2.100/kg pada akhir bulan Oktober 2010, khususnya di Jawa dan Sulawesi Selatan.

Ketersediaan hijauan pakan di Indonesia merupakan tema utama yang menjadi pembatas perkembangan pembibitan sapi, karena hijauan merupakan bahan pakan utama (>80% dari total bahan kering) untuk usaha ternak pembibitan. Pada saat ini sistem produksi hijauan pakan tidak diprogram secara khusus untuk dihasilkan dalam kawasan yang luas, sehingga peternak selalu memiliki masalah penyediaan hijauan pakan. Para peternak sapi perah di Lembang melakukan pengambilan rumput dari daerah Subang dan Sumedang untuk memenuhi kebutuhan rumput sapi-sapinya.

Di sisi lain, komersialisasi rumput gajah masih sangat terbatas di daerah-daerah tertentu seperti di Kabupaten Sukabumi. Harga rumput gajah potongan saat ini sekitar Rp.250-Rp.400/kg. Secara bisnis produksi rumput gajah dapat memberikan keuntungan bersih Rp. 2 juta - Rp.4 juta per ha untuk setiap 40 hari. Kondisi ini dapat memberi peluang terjadinya konversi lahan padi menjadi rumput gajah apabila tidak diprogramkan secara khusus berupa Zona Produksi Hijauan Pakan (ZPHP).

Masalah hijauan pakan lainnya adalah belum optimalnya pengelolaan padang penggembalaan alam di wilayah NTT (Flores dan Timor) dan NTB. Padang penggembalaan cenderung mengalami penurunan produktivitas akibat tekanan penggembalaan yang tidak optimal (cenderung *over* dan *under grazed*), sehingga

muncul gulma bunga putih yang menjadi persoalan besar dan berdampak pada ekonomi regional, karena dapat menurunkan populasi sapi. Demikian pula dengan kekeringan mengakibatkan ketersediaan hijauan pakan di wilayah NTB dan NTT menjadi penyebab utama penurunan populasi sapi temporal, karena kematian dan penjualan oleh peternak.

Beberapa hasil penelitian dan pengembangan model penyediaan pakan berbasis leguminosa seperti Model Amarasi di Timor Barat, Integrasi seperti *Corn based-cattle production system* dan *Crop Livestock System* di Garut, belum banyak dilakukan karena persoalan permodalan bagi peternak, terutama pada saat pengolahan lahan. Petani mengalami keterbatasan pengolahan lahan karena tidak adanya dukungan mekanisasi. Selain itu, model integrasi sawit seperti yang dilakukan PT. Agrisinal Bengkulu, belum direplikasi oleh perusahaan sawit BUMN, padahal berbagai kajian dan pengalaman pada perkebunan Sawit di Kinabalu, Malaysia menyimpulkan adanya penambahan keuntungan dan produktivitas lahan sawit dengan dilakukannya pola integrasi.

Hal lain yang menjadi masalah penyediaan pakan adalah informasi bahan baku yang tidak simetris antara peternak dengan penyedia. Harga yang ditanggung oleh peternak seringkali tidak menggambarkan kualitas yang diterima peternak. Hal ini berakibat pada sistem tata niaga yang tidak efisien, karena peternak mendapatkan bahan pakan bukan dari sumbernya.

c. Kelemahan mekanisasi bidang peternakan

Keterbatasan pakan merupakan kejadian ironi di Indonesia, mengingat negeri dengan lahan yang luas dan matahari bersinar setiap hari, fotosintesis terus berjalan untuk mengakumulasi bahan kering/biomassa, namun isu kekurangan pakan menjadi sangat sentral. Permasalahan pokok terkait dengan hal ini adalah lemahnya sistem mekanisasi pertanian di Indonesia, sehingga pengolahan lahan, mobilisasi biomass, pengawetan dan distribusi biomass sumber pakan dilakukan secara manual sepanjang tahun dan dalam skala yang kecil-kecil. Selama berpuluh-puluh tahun Indonesia selalu mempercayai tenaga manusia dan ternak untuk membantu aktivitas pertanian, sehingga *mind-set* ini telah mengarahkan pemerintah pada

kebijakan pengelolaan lahan terbatas (maximal 2 hektar per kepala keluarga). Hal ini telah mengurangi potensi kemampuan peternak untuk mengelola lahan karena dilakukan secara manual, disamping kenyataan praktek sistem pewarisan tanah yang tidak diarahkan, sehingga kepemilikan lahan kurang dari 0.25 ha. *Mind-set* ini telah menjadi master mind bagi pengembangan Sistem Lansekap Pertanian di Indonesia dengan ciri-ciri sempit dan dikelola manual. Perubahan kebijakan mengarah pada sistem plantation seperti sawit, dapat menjadi alternatif, dengan mempertimbangkan aspek ekologisnya.

Pekerjaan menyediakan pakan untuk sapi memerlukan energi dan tenaga yang besar, karena konsumsi pakan ternak dapat mencapai 40 kg segar hijauan pakan dan 10 kg konsentrat atau sekitar 50 kg pakan/ekor/hari. Untuk aktivitas dengan kapasitas jumlah ternak skala menengah (100-1000 ekor) memerlukan peralatan mekanisasi yang dapat membantu mobilitas pakan.

Lemahnya sistem mekanisasi di Indonesia juga menjadi faktor utama penyebab lemahnya sistem pra-pabrikasi bahan baku pakan. Bahan baku tidak siap untuk di proses langsung di pabrik. Kelemahan sistem mekanisasi juga berdampak pada terhambatnya sistem distribusi pakan ternak ruminansia jarak jauh (antar pulau).

d. Pergeseran fungsi lahan penggembalaan

Indonesia adalah negara yang sistem tataguna lahannya masih bermasalah. Tataruang dan tataguna lahan sering kali dilanggar oleh masyarakat dan pemerintah, sehingga lahan produktif pertanian sering mengalami alih fungsi karena alasan ekonomi jangka pendek. Dalam statistik peternakan dan BPS, lahan peternakan direpresentasikan sebagai lahan pangan atau savana, yang angkanya tidak menggambarkan *carrying capacity* sesungguhnya karena ada nilai *proper use factor* (PUF) yang bervariasi (nilai 25-40%), sehingga luasan lahan pangan dalam buku statistik dapat bermakna bahwa populasi sapi berkurang 25-40% jika kapasitas tampungnya 1 ST/ha/tahun. Selain itu, akurasi data luasan pastura menjadi masalah karena kebun rumput dengan *cut and carry base* tidak dimasukkan dan tidak tercatat secara khusus, serta faktor musim tidak menjadi pertimbangan dalam statistik yang dipublikasikan. Persoalan data pastura (padang penggembalaan dan

kebun rumput) akan terus menerus terjadi sehingga akan menyulitkan dalam merencanakan pengembangan populasi, karena nilai Kapasitas Penambahan Populasi Ternak Ruminansia (KPPTR) tidak diketahui. Oleh karena itu, update terhadap data perlu dilakukan melalui review setiap 5 tahunan.

Padang penggembalaan alam merupakan potensi alam yang sangat berarti bagi wilayah kantong ternak di NTB (Sumbawa), NTT, dan Sulawesi Selatan. Data luasan padang penggembalaan menunjukkan penurunan yang signifikan secara nasional. Di Sulawesi Selatan tercatat terjadi penurunan 23,13% selama kurun waktu 10 tahun (1996-2005) dari luasan 236.434 ha menjadi tinggal 192.008 ha. Luasan padang penggembalaan di NTT pada tahun 1998 tercatat 1,8 juta ha (Nullik dan Bamualim, 1998), namun hasil citra landsat pada tahun 2002 mencatat luasannya 793 ribu ha. Kapasitas tampung untuk sapi Bali dewasa (250-300 kg/ekor) di padang penggembalaan berkisar antara 0,25 ST/ha di pulau Timor barat dan 1,4 ST/ha di pulau Flores dan 3,1 ST/ha di Sumba. Kondisi ini sangat memprihatinkan karena penurunan luasan padang penggembalaan ini mengandung arti penurunan nilai KPPTR.

Australia yang merupakan negara ternak dunia, memiliki rasio jumlah ternak dengan padang penggembalaan 1:10, yaitu 1 ekor ternak memperoleh kesempatan 10 ha lahan. Hal serupa dapat terjadi di Indonesia, namun ketersediaan lahan khusus padang penggembalaan di Indonesia masih belum mendapatkan perhatian, padahal negara kita masih cukup luas lahannya, termasuk pulau-pulau kecil yang belum banyak tersentuh, bahkan menjadi sengketa dengan negara tetangga, bahkan dikelola oleh warga negara asing.

Padang penggembalaan merupakan sarana produksi dengan sistem manajemen input murah (*low cost management*) terutama untuk pembibitan. Oleh karena itu, revitalisasi dan perluasan padang rumput di wilayah Sulawesi Selatan, NTT dan NTB perlu menjadi fokus pembangunan peternakan nasional. Program di ketiga provinsi tersebut untuk menjadi propinsi sapi atau propinsi sejuta sapi atau bumi sejuta sapi perlu direalisasi dengan dukungan sumber pakan yang cukup. Sementara, beberapa wilayah di Kalimantan, Sumatera dan Papua merupakan

wilayah dengan jumlah luasan lahan dan produksi biomasa yang tinggi, namun memiliki hanya sedikit ternak.

Sumber daya lahan Indonesia di wilayah kepulauan lepas merupakan potensi yang belum dikembangkan. Potensi pulau-pulau tersebut dapat dimanfaatkan sebagai wilayah peternakan baru yang berbasis sistem pakan lokal untuk program pembibitan sapi lokal atau *cross bred Indonesia*.

e. Penerapan *biosecurity* masih lemah

Biosecurity merupakan aspek yang sangat penting bagi pengembangan sapi nasional. Mobilitas dan distribusi sapi antar pulau sangat tinggi dari wilayah kantong ternak, yang berpotensi adanya penyebaran penyakit ternak. Saat ini terdapat 10 provinsi yang memiliki prevalensi *brucellosis* pada sapi potong sangat rendah (0-2%), yaitu provinsi di Pulau Jawa, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Sulawesi Tengah, Gorontalo dan Sulawesi Barat, dan 4 provinsi yang masih dicatat memiliki kasus tinggi pada sapi potong, yaitu Nangroe Aceh Darussalam, Nusa Tenggara Timur (NTT dan Belu), Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara. Dua dari provinsi yang tingkat kejadian *brucellosis* tinggi merupakan provinsi utama pengembangan bibit ternak, yaitu NTT (Timor Barat) dan Sulawesi Selatan. Kejadian *brucellosis* di provinsi ini pada awalnya berasal dari sapi-sapi impor asal Australia.

Keterbatasan jumlah dokter hewan di daerah menjadi salah satu penyebab rentannya penyebaran penyakit, oleh karena itu pendidikan kedokteran hewan perlu diperluas di beberapa perguruan tinggi di daerah.

2.6. Kelembagaan

Beberapa persoalan di atas yang telah dibahas sangat sulit diselesaikan dalam waktu yang cepat untuk merealisasikan swasembada daging tahun 2014, apabila tidak ditangani secara terpadu dan terkoordinir dengan baik. Pembiaran terhadap praktek-praktek yang dapat mengurangi populasi dan produktivitas sapi akan menjadi bola salju yang mendegradasi seluruh rencana dan upaya yang telah terdokumentasi dalam Blue Print PSDS 2014. Peran dan fungsi kelembagaan terutama pemerintah, di samping kelembagaan di masyarakat perlu dimaksimalkan.

Beberapa permasalahan di lapangan yang terkait dengan kelembagaan, antara lain :

- (1) Eksekusi beberapa program seperti penyelamatan sapi betina produktif, penanganan reproduksi, dan kesehatan hewan mengalami masalah di lapangan, karena fasilitasi pemerintah dengan sistem pendanaan yang mengikuti pola APBN/D kurang cocok dengan kondisi biologis peternakan di lapangan, sehingga sering terjadi kelambatan eksekusi dan berakibat sulitnya *recovery*, padahal sebagian besar peternak bukan warga yang mampu melakukan *exit* dengan *self-finance* untuk kondisi ini. Oleh karena itu, penjualan ternak menjadi alternatif tepat menurut persepsi peternak,
- (2) Kebutuhan ekonomi keluarga harian yang bersifat pokok masih merupakan masalah sentral di perdesaan. Sapi merupakan aset penting yang dapat menunjang perekonomian keluarga untuk kebutuhan tahunan, bukan kebutuhan harian. Skala pemeliharaan yang rendah 2-3 ekor menyulitkan peternak untuk menggunakan sapi sebagai mata pencaharian yang memberi penghasilan tetap. Untuk itu diperlukan sistem kelembagaan keuangan mikro yang dapat menjembatani (*technical & financial*) ekonomi keluarga agar peternak atau istri peternak memiliki usaha lain yang menunjang usaha peternakannya.
- (3) Permasalahan ketersediaan bahan baku pakan perlu diatangani lintas sektoral, karena sebagian besar persoalan komoditas bahan baku pakan berada di luar otoritas Kementerian Pertanian, seperti Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian. Kelembagaan yang menaungi sistem koordinasi ini belum secara efektif memanfaatkan aspek legal (peraturan) yang berlaku.
- (4) Tingkatan aspek legal untuk koordinasi hanya sebatas peraturan menteri yang akan menyulitkan koordinasi lintas sektoral dan tidak efektif mempengaruhi kebijakan sektoral kementerian lain. Oleh karena itu, untuk aspek penting seperti bibit dan pembibitan, lahan dan pakan perlu peraturan setingkat Kepres atau Perpres.
- (5) Peternakan sapi sebagian besar dilakukan oleh peternak skala kecil, yang tergabung dalam wadah kelompok peternak belum terstruktur sebagai suatu badan usaha. Hal ini menyebabkan kesulitan peternak untuk mendapatkan akses

pada sistem pembiayaan komersial. Untuk itu, perlu upaya mendorong penguatan kelembagaan usaha dalam bentuk koperasi peternak.

III. TUJUAN, RUANG LINGKUP dan METODOLOGI

Penyusunan naskah kebijakan (*policy paper*) yang disusun bertujuan untuk menjembatani dokumen *Blue Print* PSDS 2014 yang telah ada ke dalam sebuah strategi dan kebijakan operasional yang fokus dan menjadi faktor penguangkit (*leverage factor*) terwujudnya swasembada daging pada tahun 2014. Kebijakan yang dimaksud merupakan upaya yang bersifat terobosan sehingga meningkatkan peluang implementasi *Blue Print* PSDS 2014. Dokumen naskah kebijakan ini juga memuat implementasi program/kegiatan lain yang tidak termuat di dalam dokumen *Blue Print* namun diharapkan dapat berkontribusi sebagai penguangkit secara signifikan, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap pencapaian swasembada daging 2014.

Kegiatan penyusunan naskah kebijakan percepatan swasembada daging 2014 secara spesifik, juga merumuskan langkah strategis, konkrit, berkelanjutan, yang menstimulasi peningkatan ketersediaan daging sapi dan keterjangkauan konsumen dan kemandirian para peternak lokal, dengan tetap meningkatkan kesejahteraan peternak.

Dalam merumuskan strategi dan kebijakan operasional tersebut, metodologi yang digunakan adalah analisis *Strength-Weakness-Opportunity-Threat* (SWOT) dan TOWS, serta analisis pakar (*expert analysis*) dengan menggunakan Skala Likert 1 sampai 5. Disamping itu, juga didukung dengan desk study, diskusi (FGD) dan seminar/lokakarya untuk mendapatkan masukan dari para *stakeholder*.

IV. KEBIJAKAN ALTERNATIF

Berdasarkan tinjauan permasalahan sapi potong nasional, maka diperoleh beberapa aspek yang terkait dengan upaya untuk mencukupi kebutuhan daging, yaitu melalui telaah produksi dan konsumsi daging sapi lokal, populasi dan produktivitas sapi lokal, sistem pembibitan dan pemuliabiakan sapi potong, dan kelembagaan pendukung pengembangan sapi potong yang disajikan dalam matriks SWOT sebagai berikut:

	Kekuatan (<i>Strengths</i>)	Kelemahan (<i>Weaknesses</i>)
Faktor Internal	<ul style="list-style-type: none"> • Plasma nutfah sumber bibit sapi potong lokal yang dimiliki Indonesia cukup banyak dan beragam serta adaptif terhadap kondisi lingkungan • Usaha agroindustri cukup banyak sebagai penghasil limbah sumber pakan • Pemanfaatan teknologi inseminasi buatan (IB) yang sudah meluas • Lahan untuk peternakan di pulau-pulau terpisah masih luas namun belum dimanfaatkan. • Potensi keragaman hijauan pakan lokal tinggi sebagai sumber ternak • Adanya kelembagaan yang memfasilitasi peternak (Kelompok peternak, Koperasi, lembaga adat pastoral • Motivasi peternak yang tinggi untuk menjadikan usaha api potong sebagai usaha mandiri 	<ul style="list-style-type: none"> • Harga sapi bibit dan bakalan lokal lebih rendah dari pada bangsa lain • Populasi sapi nasional masih sangat rendah untuk menjadi stok bibit dan sumber daging • Produktivitas sapi lokal masih sangat rendah untuk mencapai bobot potong • Produksi daging nasional masih rendah • Kebijakan pemuliaan belum terprogram dengan baik terutama di peternakan rakyat • Harga bahan baku pakan konsentrat fluktuatif dan cenderung meningkat bahkan sulit diperoleh di lapangan • Indonesia tidak memiliki breed sapi komersial • Sistem mekanisasi untuk usaha peternakan dan pengelolaan sumber daya peternakan belum mapan. • Biosecurity masih lemah untuk penyakit Brucellosis, Antrax, Penyakit saluran pencernaan dan SE • Sistem koordinasi antar instansi pemerintah dalam menangani persoalan lintas sektoral belum efektif
	Peluang (<i>Opportunities</i>)	Ancaman (<i>Threats</i>)
Faktor Eksternal	<ul style="list-style-type: none"> • Pasar daging dalam negeri masih sangat terbuka lebar • Potensi limbah pertanian, perkebunan, dan agroindustri belum secara optimal dimanfaatkan • Berkembangnya pasar swalayan, restoran dan hotel, yang mendukung sistem distribusi produk • Kebijakan pemerintah yang mendukung pelaksanaan usaha peternakan sapi potong. • Sumber bakalan untuk bibit dan commercial stock tersedia • Potensi produksi dan keragaman daging selain daging sapi cukup tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengaruh pasar sapi luar negeri (negara exportir) terhadap pasar sapi lokal • Harga bakalan dan daging sapi impor lebih murah dari pada daging sapi lokal • Harga sapi lokal hidup termasuk bibit sangat murah • Persaingan bahan baku pakan untuk bio-based Industry dengan harga lebih tinggi di luar negeri • Pengurusan bibit sapi lokal (sapi betina produktif) akibat konsumsi tinggi • Pengurangan luasan padang penggembalaan akibat konversi di wilayah kantong ternak (NTT, NTB, Sulsel) • Pergeseran permintaan sapi ras eropa

Berdasarkan analisis SWOT di atas, maka dapat dipertimbangkan beberapa hal strategis untuk menjadi bahan rumusan pembuatan kebijakan alternatif yang bersifat terobosan untuk memacu kecukupan kebutuhan daging dalam negeri yang disajikan dalam matrik TOWS berikut:

	<i>Weaknesses</i>	<i>Strengths</i>
<i>Opportunities</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pemetaan dan pengembangan potensi wilayah peternakan berbasis padang penggembalaan, integrasi dan cut and carry base (Zona Produksi Hijauan Pakan) • Pembuatan Instrumen kebijakan Pemuliaan Sapi Nasional untuk pelestarian nutfah Indonesia dan kepentingan pemenuhan daging • Peningkatan produksi dan distribusi acceptor IB dan semen beku • R &D pemanfaatan limbah pertanian dan limbah agroindustri, • Pemetaan & revitalisasi padang penggembalaan • Peningkatan diversifikasi produk yang memperluas pangsa pasar daging dan hasil olahannya • Penguatan bidang mekanisasi untuk peternakan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan bangsa sapi pedaging komersial Indonesia • Pengembangan wilayah baru peternakan pada pulau terpisah • Pengembangan kawasan industri sapi potong terpadu • Pembentukan kelembagaan buffer bahan pakan nasional semisal bulog atau BUMN Peternakan • Pengembangan kelembagaan keuangan mikro khusus peternak • Penstrukturan usaha pembibitan sapi potong • Pengembangan sistem penggembalaan nasional (join produksi antar wilayah) • Extensifikasi model peternakan penggemukan/pembibitan sapi berbasis tanaman pakan legum, berbasis jagung dan padi
<i>Threats</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan obat dan kesehatan ternak • Pengembangan teknologi ramah lingkungan (<i>zero waste</i>) • Kebijakan tata niaga bahan baku pakan di dalam negeri • Kebijakan mendorong substitusi konsumsi daging sapi • Pembentukan kelembagaan penjarangan sapi betina produktif dan bibit unggul sapi lokal • Penataan sistem koordinasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberlakuan kebijakan pasar melalui proteksi harga sapi lokal, pengendalian impor sapi dan daging dan suku bunga • Promosi konsumsi/pemasaran susu dan produk olahannya • Pengembangan potensi pakan yang tidak bersaing dengan manusia • Pembebanan tarif ekspor bahan baku pakan • Strukturisasi tataniaga bahan baku pakan

Misi swasembada daging sapi 2014 tidak hanya diarahkan kepada pemenuhan kebutuhan konsumen melalui pengendalian impor (sapi dan daging), tetapi lebih diarahkan untuk merangsang peningkatan produksi daging dalam negeri, kesejahteraan peternak, kesinambungan usaha peternak sapi, dan meningkatkan daya saing produksi. Dengan demikian secara bertahap namun pasti dampaknya akan mengurangi ketergantungan impor daging dan sapi bakalan.

Sehubungan dengan itu, dalam upaya mencapai swasembada daging tahun 2014 perlu beberapa kebijakan operasional yang belum tertuang dalam BP-P2SDS, namun dianggap penting dan menjadi pengungkit pencapaian swasembada daging. Berdasarkan identifikasi masalah dan analisis SWOT serta TOWS, maka untuk mempercepat tercapainya target swasembada daging sapi perlu disusun strategi dan kebijakan operasional, meliputi:

(i) Kebijakan pasar, tarif impor dan suku bunga

Kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi turbulensi harga sapi dan daging sapi lokal dari pengaruh importasi sapi dan daging yang sampai pada tahun 2014 masih akan dilakukan meskipun dalam jumlah yang terbatas.

(ii) Perbibitan dan pemuliabiakan sapi nasional

Kebijakan ini diharapkan memberi kepastian bagi para pelaku *breeding* dan pembibitan, khususnya penggunaan plasma nutfah sapi Indonesia, dan memberikan peluang untuk meningkatkan produktivitas sapi Indonesia, sehingga terjadi percepatan pemenuhan kebutuhan daging sapi.

(iii) Penguatan ketahanan pakan nasional

Kebijakan ini bertujuan untuk menjamin ketersediaan pakan nasional, sehingga peluang untuk meningkatkan produktivitas, populasi sapi dan skala usaha pembibitan dan pembesaran sapi tidak mengalami hambatan, serta meningkatkan efisiensi produksi karena pakan merupakan komponen *variabel cost* yang kontribusinya mencapai 80%.

(iv) Terobosan peningkatan populasi sapi lokal

Kebijakan ini cukup fokus untuk meningkatkan jumlah sapi nasional (lompatan) secara signifikan, melalui langkah terobosan yang belum pernah dilakukan untuk sapi potong, namun model ini telah berhasil untuk komoditas lain.

(v) Substitusi daging sapi

Kebijakan untuk mendorong substitusi konsumsi daging sapi, seperti konsumsi daging ayam, domba, kerbau, yang diharapkan dapat memberikan alternatif pangan murah yang proses produksi pangannya memerlukan waktu yang lebih

pendek. Melalui program ini diharapkan laju pemotongan sapi dapat berkurang dan beralih ke produk lain.

(vi) Kebijakan khusus kelembagaan

Kelembagaan merupakan persoalan non teknis yang berpengaruh sangat signifikan terhadap keberhasilan swasembada daging 2014. Oleh karena itu, penataan kelembagaan yang terkait langsung dengan eksekusi di masyarakat mengenai koordinasi antar sektor, antar daerah, dan antar pemangku kepentingan sangat diperlukan. Kebijakan kelembagaan lainnya seperti peraturan perundangan diharapkan dapat membantu secara langsung peningkatan populasi sapi di perdesaan.

V. ANALISIS ALTERNATIF KEBIJAKAN

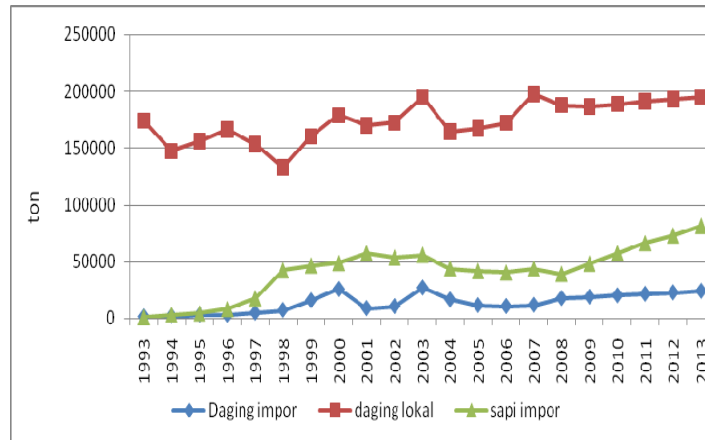
Strategi dan kebijakan operasional yang diharapkan mampu menjadi pengungkit pencapaian swasembada daging memerlukan telaah lebih detail terkait aspek operasionalitasnya dan pengaruh yang akan diberikan terhadap PSDS 2014. Bagian ini akan membahas lebih detail terkait strategi dan kebijakan operasional yang diusulkan.

5.1. Kebijakan Pasar, Tarif Impor dan Suku Bunga

Kebijakan pasar dilakukan melalui pengaturan penawaran daging impor dan permintaan daging sapi. Secara umum, kebutuhan daging di masa mendatang semakin meningkat sedangkan produksi daging yang berasal dari sapi lokal cenderung stagnan. Oleh karena itu, kebijakan untuk memenuhi konsumsi daging sapi dapat dilakukan melalui alternatif (i) mempertahankan populasi sapi dengan tetap melakukan impor, dan (ii) mengurangi impor sapi dan meningkatkan program inseminasi buatan (IB) secara signifikan.

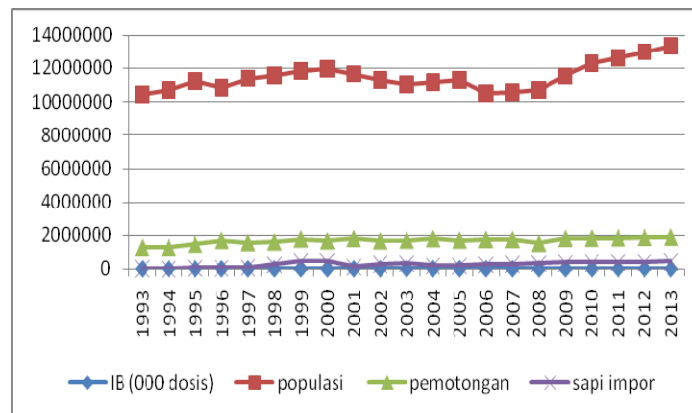
5.1.a. Kebijakan Pasar

Pengaturan penawaran daging impor. Penawaran daging sapi di Indonesia berasal dari peternak rakyat, perusahaan peternakan dan daging impor. Kontribusi daging impor dan sapi impor, meskipun masih jauh di bawah daging sapi lokal, namun jumlahnya meningkat dengan laju yang lebih tinggi dibandingkan daging sapi lokal (Gambar 4). Tanpa adanya upaya konkrit yang dilakukan, pada tahun 2013, produksi daging sapi lokal cenderung stagnan, sementara impor meningkat terutama dalam bentuk daging.



Gambar 4. Kecenderungan Penawaran Daging Sapi

Permintaan daging. Populasi sapi pada awal program, penerapan inseminasi buatan (IB), impor sapi dan pemotongan memengaruhi besarnya populasi. Pada tahun 2013 dengan berdasarkan ramalan model, sapi IB dan impor sapi terus meningkat, sedangkan populasi sapi hanya meningkat sedikit. Artinya, untuk memenuhi konsumsi daging dan mempertahankan populasi sapi, impor belum bisa dihentikan.



Gambar 5. Kecenderungan Variabel Populasi Sapi

Alternatif lain, impor sapi dapat mulai dikurangi, namun IB harus ditingkatkan secara signifikan. Di samping itu, juga perlu diperhatikan stabilisasi harga sapi di tingkat peternak, agar peternak tidak menguras sapi ketika harga tinggi, dan sebaliknya tidak rugi apabila harga turun yang dapat menyebabkan peternak bangkrut.

5.1.b. Kebijakan Tarif Impor

Penurunan tarif impor. Penurunan tarif impor sejalan dengan kesepakatan WTO dan AFTA, namun peningkatan tarif impor juga masih dimungkinkan, karena negara-negara di Eropa dan Amerika (OECD) menetapkan tarif produk peternakan cukup tinggi (Tabel 4).

Tabel 4. Komitmen Pagu Tarif Impor di Negara-negara Maju (%)

Daging	Rata-rata		Rata-rata Tarif pertanian	
	OECD	Non-OECD	OECD	Non-OECD
Daging segar	96	73	1,5	1,2
Daging beku	106	75	1,7	1,2
Daging siap saji	92	68	1,5	1,1
Ternak hidup	82	66	1,3	1,1

Sumber: COMTRADE (2008)

Selain pagu tarif komitmen, tarif impor terapan (*applied tariff*) untuk produk peternakan di negara-negara maju juga masih tinggi dan bahkan cenderung meningkat. Tarif impor daging sapi di Uni Eropa meningkat dari 59% pada periode 1986-1988 (sebelum kesepakatan Uruguay/WTO) menjadi 84% pada periode 1999-2006, dan di negara-negara OECD pada periode yang sama meningkat dari 33% menjadi 35% (Reeves, Quirke and Stoeckel, 2007).

Kebijakan penurunan tarif impor daging 5% akan menurunkan harga daging impor sebesar 1,86%; menurunkan harga daging nasional sebesar 0,18%; menurunkan penawaran daging yang berasal dari perusahaan peternakan 14,98%; dan penawaran daging yang berasal dari peternakan rakyat sebesar 27,04%. Simulasi dampak penurunan tarif impor daging dapat dilihat pada Tabel 5.

Tabel 5. Dampak dari Penurunan Tarif Impor Daging sebesar 5%

Parameter	Satuan	Nilai dasar	Hasil Simulasi	Perubahan (%)
Harga daging sapi impor	US\$/kg	3,678	3,6095	-1,862
Jumlah impor daging sapi	ton	9243	9324	0,876
Harga daging sapi lokal	Rp/kg	22942	22900	-0,183
Konsumsi daging	ton	230690	233186	1,082
penawaran daging sapi perusahaan pet	ton	38903	38831	-14,98
Penawaran daging sapi pet rakyat	Ton	153090	153000	-27,04

Di samping itu, penurunan tarif impor daging sapi sebesar 5% juga akan meningkatkan jumlah impor daging sebesar 0,88%, dan konsumsi daging sebesar 1,08%. Penurunan harga daging sapi lokal merupakan disinsentif bagi usaha peternakan, baik perusahaan peternakan maupun peternakan rakyat yang direspon dengan mengurangi jumlah penawaran, sebaliknya permintaan daging semakin meningkat, sehingga ada kesenjangan *suplai-demand* yang harus ditutupi dengan impor.

Kebijakan peningkatan tarif impor daging sebesar 5% (Tabel 6), akan meningkatkan harga daging impor 1,86%, meningkatkan harga daging domestik 0,18%, meningkatkan penawaran daging yang bersumber dari perusahaan peternakan 0,19% dan dari peternakan rakyat 0,06%. Namun, peningkatan tarif impor daging dapat menurunkan impor daging sebesar 0,87%, penurunan konsumsi daging sapi sebesar 1,079%, walaupun sifatnya hanya sementara. Apabila peternak sudah bergairah, suplai secara perlahan akan meningkat.

Tabel 6. Dampak dari Peningkatan Tarif Impor Daging sebesar 5%

Parameter	Satuan	Nilai dasar	Hasil Simulasi	Perubahan (%)
Harga daging impor	US\$/kg	3,678	3,7464	1,860
Jumlah impor daging	ton	9243	9163	-0,866
Harga daging domestik	Rp/kg	22942	22984	0,183
Konsumsi daging	ton	230690	228202	-1,079
penawaran daging sapi persh peternakan	ton	38903	38975	0,185
Penawaran daging sapi pet rakyat	ton	153090	153180	0,059

Hasil simulasi penurunan tarif impor sapi disajikan pada Tabel 7. Penurunan tarif impor sapi 5% akan menurunkan harga sapi impor 8,5%, harga daging domestik 0,17%, harga sapi lokal 0,94% dan penawaran daging yang berasal dari peternakan rakyat 0,06%. Parameter yang mengalami peningkatan adalah jumlah impor sapi yaitu sebesar 11,65%, penawaran daging sapi oleh perusahaan peternakan sebesar 6,71%.

Tabel 7. Dampak dari Penurunan Tarif Impor Sapi sebesar 5%

Parameter	Satuan	Nilai dasar	Hasil Simulasi	Perubahan (%)
Harga sapi impor	US\$/ekor	883,1181	808,0451	-8,501
Jumlah impor sapi	ton	226410	252785	11,649
Harga daging domestik	Rp/kg	22942	22902	-0,174
Harga sapi domestik	ton	8413	8334	-0,939
Penawaran daging perusahaan pet	ton	38903	41541	6,781
Penawaran daging pet rakyat	ton	153090	153006	-0,055

Simulasi peningkatan tarif impor sapi disajikan pada Tabel 8. Parameter yang mengalami peningkatan akibat tarif impor sapi ditingkatkan 5% adalah harga sapi impor yang naik sebesar 8,50%, harga daging sapi lokal naik sebesar 0,17%, harga sapi lokal naik sebesar 0,94% serta penawaran daging dari peternakan rakyat naik sebesar 0,06%. Sedangkan jumlah impor sapi dan penawaran daging oleh perusahaan peternak masing-masing turun sebesar 11,65% dan 6,78%.

Peningkatan tarif impor sapi sebesar 5% dalam jangka pendek dapat menyebabkan pengurusan ternak. Tarif impor yang secara tiba-tiba tinggi akan berdampak pada penawaran daging dari peternakan rakyat. Peternak akan memanfaatkan harga tinggi untuk memperoleh keuntungan dari menjual sapi.

Tabel 8. Dampak dari Peningkatan Tarif Impor Sapi sebesar 5%

Parameter	Satuan	Nilai dasar	Hasil Simulasi	Perubahan (%)
Harga sapi impor	US\$/ekor	883,1181	958,1912	8,501
Jumlah impor sapi	ton	226410	200035	-11,649
Harga daging domestik	Rp/kg	22942	22982	0,174
Harga sapi domestik	ton	8413	8492	0,939
Penawaran daging perusahaan peternakan	ton	38903	36265	-6,781
Penawaran daging pet rakyat	ton	153090	153175	0,056

5.1.c. Kebijakan Suku Bunga

Suku bunga merupakan faktor input pada setiap bentuk usaha termasuk usaha peternakan sapi yang menggunakan jasa bank dalam memperoleh modal. Sehingga naik turunnya suku bunga diduga berdampak pada *performance* industri peternakan.

Penurunan Suku Bunga. Simulasi penurunan suku bunga sebesar 5% berdampak pada pengurangan penawaran daging sapi yang bersumber dari perusahaan peternakan dan peternakan rakyat masing-masing sebesar 0,18 dan 0,02%. Hasil simulasi penurunan suku bunga selengkapnya disajikan pada Tabel 9. Penurunan penawaran tersebut menyebabkan penawaran daging yang bersumber dari produksi peternakan dalam negeri secara total ikut turun sebesar 0,054%, selanjutnya terhadap penawaran daging sapi dalam negeri (impor plus produksi dalam negeri) yang turun sebesar 0,052% .

Tabel 9. Dampak dari Penurunan Suku Bunga sebesar 5%

Parameter	Satuan	Nilai dasar	Hasil Simulasi	Perubahan (%)
Jumlah impor daging	ton	9243	9243	0,000
Jumlah impor sapi	ton	226410	226410	0,000
Penawaran daging perusahaan pet	ton	38903	38835	-0,175
Penawaran daging pet rakyat	ton	153090	153055	-0,023
Jumlah induk sapi	ekor	5181128	5181128	0,000
Penawaran daging lokal	ton	191993	191889	-0,054
Penawaran daging dalam negeri (+impor)	ton	201237	201133	-0,052

Simulasi penurunan tingkat suku bunga sebesar 5%, tidak berpengaruh terhadap jumlah impor daging dan impor sapi hidup, serta jumlah stock induk sapi. Demikian juga, simulasi dampak penurunan suku bunga 5% justru mengurangi populasi.

Suku bunga yang tidak berpengaruh terhadap penawaran daging sapi dari perusahaan peternakan dan peternakan rakyat, menunjukkan bahwa peternak jarang menggunakan jasa bank dalam pengadaan modal usahanya. Pada umumnya fungsi ternak pada sebagian besar masyarakat dijadikan sebagai sarana untuk menabung, maka modal pinjaman dianggap membebani peternak karena harus membayar bunga pinjaman. Namun, pada perusahaan peternakan yang hanya bergerak di usaha penggemukan sapi, penurunan suku bunga tidak langsung direspon dengan mengembangkan skala usahanya. Hal ini karena dalam jangka pendek perusahaan peternakan tidak dapat membangun fasilitas baru untuk pemeliharaan sapi. Pihak perusahaan hanya mampu memproduksi sesuai dengan kapasitas tampung kandang dan ketersediaan pakan. Oleh sebab itu meskipun ada kesempatan untuk mendapatkan modal dengan suku bunga rendah, perusahaan sangat ketat terhadap perubahan suku bunga modal

Peningkatan suku bunga. Peningkatan suku bunga 5% tidak akan mempengaruhi jumlah impor daging dan impor sapi hidup, juga tidak mempengaruhi stock sapi induk. Parameter yang terpengaruh adalah penawaran daging.

Tabel 10. Dampak dari Peningkatan Suku Bunga

Parameter	Satuan	Nilai dasar	Hasil Simulasi	Perubahan (%)
Jumlah impor daging	ton	9243	9243	0,000
Jumlah impor sapi	ton	226410	226410	0,000
Penawaran daging perusahaan pet	ton	38903	38972	0,177
Penawaran daging pet rakyat	ton	153090	153126	0,024
Jumlah induk sapi	ekor	5181128	5181128	0,000
Penawaran daging produksi domestik	ton	191993	192098	0,055
Penawaran daging domestik	ton	201237	201341	0,052

Apabila suku bunga ditingkatkan sebesar 5%, penawaran daging yang berasal dari perusahaan peternakan naik sebesar 0,18% dan yang berasal dari peternakan rakyat naik 0,024%. Peningkatan penawaran daging yang berasal dari produksi perusahaan peternakan dan peternakan rakyat tersebut, selanjutnya akan meningkatkan penawaran daging pemotongan sapi dalam negeri sebesar 0,055% dan pada penawaran daging sapi agregat yang naik sebesar 0,052%.

Peternakan rakyat tidak menggunakan jasa bank untuk modal usahanya. Peternak yang tidak memiliki modal, melakukan kerja sama dengan pemilik modal dengan cara bagi hasil (gaduhan). Sementara, pada perusahaan peternakan komersial, kenaikan suku bunga sampai 5% masih bisa ditutupi dengan margin yang diperoleh dari usaha penggemukan sapi yang perputaran modalnya relatif cepat.

5.2. Perbibitan dan Pemuliabiakan Sapi Nasional

Perbibitan adalah kunci utama keberhasilan pencapaian populasi sapi yang diinginkan pada tahun 2014, yaitu sebesar 15,5 juta ekor sapi (BP-PSDS, 2009) dengan komposisi sapi bali (32,43%), peranakan ongole (18,39%), sapi lokal lain (sapi pesisir selatan, sapi aceh, sapi Madura dll.) (15,02%), sapi Brahman (8,98%), sapi Simental (8,66%) dan sapi Limosin (16,50%). Proyeksi komposisi bangsa sapi yang diharapkan pada tahun 2014 menyebabkan peningkatan populasi bangsa sapi non lokal sebesar 2,12% dan sekaligus menurunkan porsi bangsa sapi lokal. Berdasarkan proyeksi tersebut maka perlu dibuat kebijakan perbibitan nasional yang mempertimbangkan

aspek konservasi sumberdaya genetik sapi asli Indonesia disatu pihak, dipihak lain perlu mempertimbangkan capaian produksi daging yang ditargetkan pada tahun 2014. Adanya pergeseran angka komposisi sapi lokal pada proyeksi *Blue Print* mengisyaratkan bahwa target proyeksi produksi daging nasional tidak akan tercapai jika hanya mengandalkan sapi lokal saja. Alasan ini dapat dimengerti karena sapi lokal Indonesia rata-rata di tingkat peternak tradisional memiliki bobot badan capaian 55-65% dari bobot badan capaian sapi non lokal (Australian Commercial Cross) pada umur yang sama dalam program penggemukan.

Kebijakan perbibitan dan pemuliabiakan sapi nasional harus diorientasikan pada dua hal penting, yaitu pemurnian sapi lokal asli Indonesia sehingga menjadi sapi yang produktif dan berfungsi sebagai sumber bibit unggul, dan berfungsi meningkatkan quantum daging pada individu sapi.

Terkait dengan hal itu, maka beberapa alternatif program perbibitan nasional perlu dilakukan adalah :

a. Pemurnian sapi lokal (sapi Bali)

Pemurnian sapi lokal asli Indonesia perlu ditetapkan di empat wilayah: Propinsi Bali, Propinsi Nusa Tenggara Barat, Propinsi Nusa Tenggara Timur, dan Propinsi Sulawesi Selatan. Kebijakan ini perlu didukung oleh peraturan yang cukup kuat, apabila memungkinkan setingkat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur penyediaan alokasi dana yang cukup bagi pemerintah daerah yang ditugaskan dalam melakukan upaya pemurnian sapi bali. Kebijakan ini dianggap penting mengingat telah terjadi banyak persilangan antara sapi bali asli dengan sapi turunan lokal lain yang menyebabkan kemurnian dan produktivitas sapi lokal bali menurun. Secara genetik sapi bali murni jantan (bull) dapat mencapai bobot badan 600 kg, namun saat ini sulit ditemui sapi dengan bobot badan sebesar itu akibat persilangan yang tidak terprogram.

Pemerintah pusat perlu memprioritaskan langkah strategis ini agar upaya pemurnian yang sedang dilakukan oleh beberapa kabupaten di propinsi NTB, NTT (Pulau Flores), Bali dan Sulawesi Selatan tidak terhenti sebelum sapi Bali termurnikan.

Sumber daya genetik sapi murni akan memberikan manfaat pada pengembangan sapi lokal Indonesia dan sapi komersial Indonesia (*Indonesian Commercial Cattle Breed/ICCB*) yang lebih produktif, lebih reproduktif dan tahan penyakit. Kebijakan ini akan memberikan dampak dalam jangka panjang, namun apabila tidak dilakukan maka Indonesia akan kehilangan sumber plasma nutfah sapi asli yang sangat berguna bagi industri sapi potong nasional. Pihak swasta tertarik dengan program ini, oleh karena itu peran pemerintah adalah melakukan upaya-upaya pelestarian plasma nutfah sapi asli Indonesia.

b. Pengembangan bangsa sapi komersial Indonesia, (ICCB)

Untuk memenuhi kebutuhan daging melalui produksi dalam negeri perlu dilakukan peningkatan (*up grading*) produktivitas sapi lokal seperti PO melalui program persilangan dengan sapi bos taurus yang besar dan produktif. ICCB merupakan persilangan bangsa-bangsa sapi PO Indonesia (yang bukan galur murni) dengan bangsa sapi asing (limosin, simental, brahman), yang dibatasi pengembangan turunannya di luar propinsi konservasi sapi asli/lokal Indonesia. Program ini bersifat jangka panjang, namun dapat memberikan arahan kepada pelaku breeding untuk mendapatkan final stock yang dapat menghasilkan produksi dan kualitas daging lebih baik dari pada sapi lokal. Pada saat ini telah ada Peraturan Menteri pertanian, yang mengatur pengembangan bibit bangsa sapi yaitu Permen No. 54/Permentan/OT.140/10/2006. Peraturan ini perlu dilakukan peninjauan dan penyempurnaan agar membuka peluang untuk melakukan persilangan dalam rangka meningkatkan produktivitas sapi lokal.

Untuk meningkatkan produktivitas ternak lokal perlu program pemuliaan melalui pembentukan *Indonesia Commercial Cattle Breed (ICCB)*.

Peraturan yang melarang persilangan sapi bali dengan sapi lain tidak efektif berjalan di masyarakat, karena persilangan terjadi baik secara sengaja maupun tidak sengaja akibat kebutuhan ekonomi peternak di lapangan. Adanya praktek menyilangkan sapi lokal dengan sapi bangsa asing menunjukkan adanya keinginan masyarakat untuk mendapatkan sapi lebih produktif (mencapai bobot potong lebih cepat). Praktek menyilangkan sapi PO dengan sapi limosin atau simental sudah banyak dilakukan oleh peternak di Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Hasil persilangan ini merupakan final stock yang dijual oleh peternak dengan harga yang lebih tinggi dari pada harga induk lokalnya. Kebiasaan ini telah menjadi praktek umum di kalangan peternak. Untuk meningkatkan keseragaman kualitas, maka pemerintah perlu mendukung dengan kebijakan pengembangan sapi persilangan yang lebih produktif dan cepat mencapai bobot potong.

Alasan lain yang melandasi perlunya kebijakan pengembangan ICCB adalah untuk menghindari terjadinya pengurusan bibit sapi lokal, menghindari persilangan acak tidak terprogram, dan ketergantungan terhadap impor sapi dimasa mendatang. Apabila Indonesia telah memiliki *commercial breed* yang lebih produktif, maka usaha perbibitan nasional akan lebih berkembang, karena diduga akan lebih memberikan keuntungan bagi para pelaku pembibitan berskala besar. Model ini telah lama dikembangkan di Australia, Kanada, Amerika, Belanda, Jepang, Brazil, yang merupakan negara peternakan besar dunia.

5.3. Ketahanan Pakan Nasional

Untuk mendukung terjadinya lompatan populasi sapi dan peningkatan skala kepemilikan/usaha sapi potong, pemerintah wajib menjamin ketersediaan bahan baku pakan, ransum sapi potong dan hijauan pakan bagi ternak sapi potong sesuai amanat UU No. 18 tahun 2009. Ketahanan Pakan Nasional mengandung makna bahwa peternak memiliki akses terhadap sumber pakan (bahan baku pakan) untuk kepentingan usaha pembibitan/penggemukan sapi, sehingga produktivitas ternak sesuai dengan target yang diharapkan. Tujuan utama ketahanan pakan adalah penyediaan pakan nasional, dengan menjamin ketersediaan bahan baku, menjamin kualitas bahan baku, pabrikasi dan distribusi bahan pakan. Berdasarkan uraian dalam Bab Permasalahan di atas dan identifikasi pada analisis SWOT, dalam rangka menjamin ketahanan pakan nasional perlu langkah- langkah sebagai berikut, yaitu:

a. Pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan.

Salah satu penyebab fluktuasi harga pakan dan ketersediaan bahan baku pakan adalah kelangkaan bahan baku di lapangan. Hal ini disebabkan adanya konversi penggunaan bahan baku pakan untuk keperluan industri energi dan farmasi.

Kebijakan pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya ekspor biomassa limbah agroindustri ke luar negeri untuk industri farmasi, energi, dan bahan pakan. Besaran tarif yang diberlakukan harus melalui suatu studi yang komprehensif agar tidak merugikan banyak pihak. Sistem tarif ekspor bahan baku pakan ini diharapkan akan mengurangi penjualan bahan baku pakan dalam negeri ke luar negeri, sehingga pemetaan bahan baku dapat dilakukan dengan mudah dan struktur tata niaga dapat diperkuat. Koordinasi antara instansi pemerintah sangat diperlukan agar pemberlakuan tarif ini efektif.

b. Pembentukan institusi penyangga bahan baku pakan

Sejalan dengan pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan, pemerintah perlu membentuk suatu Badan Penyangga seperti Bulog untuk melakukan *stocking* bahan baku pakan untuk menghindari terjadinya fluktuasi harga bahan pakan dan penimbunan oleh pelaku usaha yang dapat merugikan usaha peternakan. Badan ini diperlukan karena pembelian bahan baku pakan harus dalam kuantitas yang besar yang tidak sanggup dibeli oleh kelompok peternak atau koperasi menengah. Badan penyangga dapat berkolaborasi dengan BUMN perkebunan dan tanaman pangan untuk menyelamatkan kelangkaan bahan baku pakan.

c. Pengembangan sistem join produksi antar wilayah

Langkah ini merupakan alternatif penyediaan pakan wilayah. Propinsi yang memiliki potensi jumlah ternak yang banyak, namun mengalami keterbatasan lahan penggembalaan atau sumber hijauan pakan dapat melakukan kerjasama pengembangan ternak di provinsi yang memiliki cukup lahan dan hijauan pakan. Contoh, di propinsi NTB dengan program Bumi Sejuta Sapi, jika ada suatu kabupaten yang mengalami kesulitan penyediaan hijauan pakan saat musim kemarau, maka dapat bekerjasama dengan kabupaten lain yang memiliki cukup hijauan pakan sepanjang tahun. Hal yang sama juga dapat dilakukan antar provinsi. Langkah ini merupakan exit dari keterbatasan lahan dan sumberdaya pakan bagi wilayah yang memiliki ternak yang melebihi kapasitas tampung wilayahnya.

d. Pengembangan zona produksi hijauan pakan di perdesaan

Amanat UU no. 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Bab III pasal 5, mengharuskan pemerintah pusat dan daerah menyediakan lahan untuk peternakan. Peraturan turunan dari UU ini sampai dengan saat ini untuk Sub Sektor Peternakan belum ada. Oleh karena itu, perlu segera dibuat aturan yang operasional yang menyangkut penyediaan lahan peternakan. Kebutuhan lahan tersebut meliputi areal untuk padang penggembalaan, areal kebun rumput, dan areal untuk produksi ternak secara intensif dengan memperhatikan kaidah lingkungan.

Balai Penelitian Ternak dan Hijauan Makanan Ternak (PBT HMT) yang dulu pernah ada namun dihilangkan dan pemerintah daerah tidak melanjutkan kebijakan pengembangan hijauan pakan. Akibatnya terjadi kesulitan benih dan bibit hijauan pakan di daerah. Hal ini telah berdampak pada peningkatan jumlah impor benih tanaman pakan dari Australia dan Amerika, yang dapat mengandung resiko penyebaran Organisme Pengganggu Tanaman. Lumbung Hijauan Pakan Perdesaan merupakan konsep alternatif penyediaan hijauan pakan wilayah secara mandiri sekaligus untuk penyediaan benih/ bibit.

Hijauan berkualitas dapat ditempuh dengan pengembangan areal khusus hijauan pakan dalam hamparan luas, seperti *corn belt*, *forage estate* (rumput gajah), *lamtoro estate* (amarasi model), *forage shorgum estate*, legume dengan sistem pertanaman model teh atau *tea estate model* seperti tanaman *Indigofera*.

e. Pemetaan dan revitalisasi padang penggembalaan

Hijauan pakan alam di padang pangonan merupakan sumber pakan utama (70%) sapi lokal. Kebutuhan bahan kering hijauan pakan nasional pada tahun 2014 diperkirakan sebanyak 27,9 juta ton, yang dapat disuplai dari rumput, legume dan residu tanaman pangan/tanaman perkebunan serta tanaman hijauan pakan unggul (shorgum, rumput gajah dll). Produksi hijauan padang penggembalaan berkisar 15 - 25 ton/ha/tahun dan rata-rata memiliki kapasitas tampung dengan kisaran 0,25 - 1,0 ST/ha/tahun. Untuk dapat menampung sebanyak 65% dari populasi sapi lokal maka diperlukan luasan lahan pangonan sekitar 6 juta ha. Kebutuhan lahan

tersebut dapat berkurang hingga 30% jika dilakukan perbaikan dan introduksi tanaman pakan produktif.

Propinsi NTT, NTB dan Sulawesi Selatan merupakan wilayah yang memiliki potensi padang penggembalaan terluas di Indonesia. Pengurangan lahan akibat *deforestasi* dan konversi lahan mengancam daya tampung ternak wilayah. Sementara, data yang akurat mengenai luasan lahan penggembalaan sulit diperoleh. Untuk itu, pemerintah perlu melakukan pendataan dan pemetaan padang penggembalaan di ketiga propinsi tersebut untuk membuat perencanaan pengembangan sapi untuk pembibitan dan pemurnian sapi Bali. Potensi padang penggembalaan di pulau Flores (NTT) dan Sumba sangat tinggi dengan kapasitas tampung 1.3-3 ST/ha. Kurangnya perhatian terhadap padang penggembalaan telah menyebabkan produktivitas padang penggembalaan turun dengan kapasitas tampung 0.25-0.5 ST/ha. Revitalisasi padang penggembalaan dapat menjadi alternatif program untuk menyelamatkan padang penggembalaan nasional.

f. Pengembangan sistem mekanisasi pakan

Jenis aktivitas penanganan pakan berbahan baku agro industri antara lain: pengumpulan, pengeringan, transportasi, penggilingan dan pabrikasi. Seluruh aktivitas ini memerlukan peralatan atau mekanisasi yang sesuai dengan kapasitasnya. Kondisi sekarang di Indonesia peralatan mekanisasi untuk *handling* bahan baku sebagian besar dilakukan secara manual, padahal jumlah bahan baku yang harus ditangani sangat besar dan mengandung kadar air masih relatif tinggi (35%-60%). Kondisi ini menyebabkan tingkat kerusakan tinggi dan mobilitas bahan baku sangat terbatas. Kebijakan yang diperlukan adalah penyediaan alat mekanisasi penanganan limbah agroindustri sebelum memasuki pabrik pakan.

Saat ini beberapa perusahaan pakan unggas besar telah mengimplementasikan sistem rantai pasok bahan baku sendiri, namun untuk pakan ruminansia belum dilakukan dalam skala besar. Keberhasilan swasta dalam menangani bahan baku pakan dengan sistem mekanisasi dapat dijadikan contoh bagi pemerintah untuk bahan baku pakan ruminansia dalam bentuk ransum komplit (*complete feed*).

Mekanisme kerja penanganan dan pengelolaan limbah agroindustri untuk sumber bahan baku pakan dapat melalui koperasi atau badan usaha lain, dimana pemerintah membantu peralatan penanganan bahan baku dan pembuatan ransum komplit yang berada dalam suatu unit pabrik pakan (*feed mill*). Untuk mendukung kebijakan ini, maka program pendampingan dan pembinaan SDM terus dilakukan dan melibatkan para ahli di lembaga penelitian dan pengembangan, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, BPPPT, dan Perguruan Tinggi.

Mekanisasi juga sangat diperlukan dalam produksi hijauan pakan terutama untuk pengolahan lahan, penyebaran benih, pemupukan dan pemanenan, serta distribusi hijauan pakan.

g. Subsidi harga bahan baku pakan

Harga ransum pakan ruminansia di Indonesia dibandingkan dengan harga produknya relatif mahal. Sebagai perbandingan harga pakan dengan harga susu secara ekonomis yang layak adalah 1:2,5, artinya jika harga pakan Rp.2.000 per kg maka harga susu minimal yang layak adalah Rp. 5.000 per kg. Kisaran harga ransum sapi potong Rp. 1.450 - Rp. 2.100 per kg, tergantung kandungan protein dan total energi tercerna. Setiap kenaikan harga ransum 1% diperhitungkan kenaikan harga susu sekitar Rp. 100-150 per kg. Berdasarkan pengamatan di lapangan rata-rata kandungan ransum sapi potong komersial memiliki kandungan protein rendah dengan kisaran 9-11% (hasil observasi Balai Pengawas Mutu Pakan, Bekasi). Untuk mencapai kandungan protein kasar yang diinginkan (14-16%), ransum pakan disusun dari bahan baku yang berkualitas tinggi dan mahal. Para formulator ransum sering memasukkan sumber nitrogen non protein (urea) ke dalam ransumnya untuk mencapai kandungan protein ransum yang diharapkan, yang berdampak pada peningkatan kebutuhan urea. Banyak peternak yang tidak sanggup membeli ransum konsentrat, sehingga menyebabkan sapi terlambat mencapai bobot potong atau umur kawin. Pemberian bahan baku yang tidak jelas sumber dan kualitasnya, karena sering ada pemalsuan menjadi penyebab kegagalan reproduksi, kerusakan alat pencernaan dan kematian ternak. Oleh karena itu, perlu adanya kebijakan subsidi untuk harga bahan baku pakan, seperti subsidi terhadap harga pupuk. Subsidi tidak untuk semua bahan baku pakan, namun hanya pada

bahan baku tertentu yang paling banyak digunakan sebagai sumber pakan, seperti jagung, bungkil inti sawit, onggok, dedak padi.

Mekanisme subsidi dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pembentukan BUMN yang kompeten di bidang peternakan perlu diinisiasi, namun dalam jangka pendek dapat mendayagunakan lembaga-lembaga yang telah ada.

h. Strukturisasi tataniaga bahan baku pakan

Kebijakan ini secara eksplisit tercantum dalam BP-P2SDS 2014, namun tidak dielaborasi lebih jelas bagaimana mekanismenya. Kebijakan ini perlu segera diimplementasikan karena kebutuhan penataan di lapangan telah mendesak. Dengan demikian akan dapat menghindari pemalsuan bahan pakan yang semakin meluas dan sekaligus memastikan ketersediaan bahan baku berkualitas dan meningkatkan *traceability* bahan baku pakan. Pakan akan dipandang sebagai input yang *tracable* di masa yang akan datang, untuk menjamin ke-ASUH-an produk daging dan kesejahteraan ternak (*animal welfare*). Bahan apa yang dimakan oleh ternak akan menjadi pertimbangan dalam bisnis daging pada tahun 2014.

Mekanisme strukturisasi tataniaga bahan baku pakan dapat dimulai melalui studi di lapangan untuk mengidentifikasi sumber pakan dan permasalahan mendalam, pemetaan bahan baku, menyusun sistem pakan nasional (SPN), penetapan secara legal dengan peraturan menteri dan sosialisasi kepada masyarakat. Sistem Pakan Nasional mencakup Tabel Bahan Pakan Indonesia (TBPI), standar mutu pakan, standar pengawasan mutu pakan, standar keahlian dan profesi nutrisi & pakan, standar analisis dan peralatan laboratorium pakan, dan standar transportasi dan penyimpanan bahan pakan.

i. Pengembangan sistem informasi pakan nasional

Kebutuhan mendesak dalam menjamin penyediaan bahan pakan nasional adalah tersedianya informasi secara terbuka di setiap wilayah sumber bahan pakan di seluruh Indonesia. Sistem ini akan membantu secara makro perencanaan pengembangan sapi wilayah dan secara mikro memudahkan penyusunan formulasi dan pengadaan bahan pakan untuk sapi, mencegah terjadinya pemalsuan bahan dan mendapatkan data harga bahan pakan aktual.

Sistem Informasi Pakan Indonesia bukan sekedar tampilan data dalam suatu sistem berbasis web atau internet, tetapi yang lebih penting dari ini adalah kebijakan penetapan harga bahan pakan dan pembentukan otoritas pengeluaran data bahan pakan terpercaya.

5.4. Terobosan Peningkatan Populasi Sapi

Berbagai hambatan untuk meningkatkan lonjakan populasi sapi dapat diidentifikasi, yaitu bibit, pakan, penyakit dan lahan. Keempat komponen tersebut harus diupayakan penyelesaiannya agar populasi sapi cepat meningkat. Beberapa program yang perlu dilakukan untuk membuat terobosan populasi sapi, antara lain: (a) Pengembangan wilayah baru peternakan pada pulau terpisah dan (b) Pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong.

5.4.a. Pengembangan wilayah baru peternakan di pulau terpisah

Indonesia sangat kaya akan pulau dan lahan yang belum digarap. Mempelajari sukses Pulau Bulan sebagai sentra produksi babi terbesar di Indonesia, maka langkah yang sama perlu dilakukan di beberapa pulau lain yang memungkinkan untuk pengembangan populasi sapi dalam jangka menengah/panjang. Pulau-pulau terpisah sangat cocok untuk pembibitan karena berbagai alasan, antara lain: (a) pulau terpisah aman dari persoalan penyakit menular karena terisolasi; (b) mobilitas bibit sangat terbatas, sehingga tidak terjadi transportasi dari pulau tersebut ke pulau lain; (c) penyediaan pakan akan mudah karena lahan disediakan khusus untuk pakan ternak; dan (d) memudahkan pendataan sapi secara nasional.

Pengelolaan peternakan pembibitan ini sebaiknya dilakukan oleh perusahaan milik negara (BUMN) yang bergerak di bidang peternakan. Oleh karena itu sejalan dengan alternatif program ini inisiasi pembentukan BUMN peternakan menjadi prioritas.

5.4.b. Pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong

Kawasan industri terpadu sapi potong merupakan kawasan yang mengakomodasi kegiatan hulu-hilir sapi potong. Kawasan ini dapat berupa lokasi terpadu dalam areal lahan yang luas dimana terdapat lahan hijauan pakan, pabrik pakan,

perkandangan, perkantoran, instalasi pengolahan limbah untuk pupuk organik dan biogas, RPH dan pabrik pengolahan daging.

Model sistem kawasan terpadu ini telah berhasil meningkatkan populasi dan produksi susu nasional sejak tahun 1986. Hal yang sama dapat dilakukan untuk sapi potong. Tuntutan pembentukan kawasan terpadu sapi potong sudah sangat mendesak, khususnya di 22 propinsi yang mendapat amanah PSDS. Langkah ini akan meningkatkan efisiensi produksi karena semua sumberdaya berada dalam suatu kawasan terpadu. Langkah yang perlu ditempuh adalah meliputi:

- a. Menyusun aturan pengembangan kawasan terpadu khusus sapi potong, seperti yang sudah dilakukan untuk pengaturan kawasan industri Jababeka, Batam, Cikarang.
- b. Membantu dalam penyediaan lahan untuk kawasan peternakan terpadu yang dapat bermitra dengan masyarakat. Hasil survey menunjukkan bahwa penguasaan lahan di NTT masih bersifat adat, sehingga tidak dalam kepemilikan perorangan. Oleh karena itu, NTT dapat menjadi salah satu wilayah pengembangan dengan model kawasan terpadu.
- c. Perbaikan dan pengadaan infrastruktur penunjang seperti pelabuhan, kapal, jalan yang menghubungkan antara sentra produksi (*on farm*) dengan sumber pakan dan sumber ternak, listrik, pembangunan RPH yang *sertified*.

5.5. Substitusi Konsumsi Daging Sapi

Peningkatan permintaan daging sapi yang tinggi menyebabkan tingkat pemotongan sapi setiap tahun tinggi. Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai bobot potong sapi adalah 1,8-2 tahun, merupakan waktu yang cukup lama dalam sistem produksi pangan. Oleh karena itu kontribusi daging sapi hanya mampu mensuplai 18% dari kebutuhan daging nasional. Sementara, Indonesia memiliki potensi ternak lain yang waktu produksinya lebih cepat dan dapat berkontribusi terhadap kebutuhan daging nasional. Total produksi daging pada tahun 2009 sebanyak 2,5 juta ton yang terdiri dari daging sapi dan kerbau 0,5 juta ton, kambing dan domba 0,1 juta ton, babi 0,2 juta ton, ayam buras 0,3 juta ton, ayam ras pedaging 1,0 juta ton dan ternak lainnya 0,1 juta ton. Dengan demikian, produksi daging terbesar disumbang oleh ayam ras

pedaging 46,6%, sapi dan kerbau 20,4%, ayam buras 13,0%, dan babi 10,1%. Berdasarkan data ini menunjukkan bahwa ada potensi daging dari ternak lain yang jangka waktu produksinya lebih pendek, seperti unggas, kambing dan domba.

Potensi ayam buras cukup besar berkontribusi terhadap produksi daging. Berdasarkan informasi dari Himpunan Peternak Unggas Asli Indonesia (HIMPULI) permintaan ayam buras rata-rata pada tahun 2009 mencapai 280.000 ekor/bulan. Angka ini belum seluruhnya dapat dipenuhi, karena keterbatasan bibit ayam buras di masyarakat. Di sisi lain, jika dilihat potensi broiler yang jumlahnya mencapai 1,1 miliar ekor telah dapat memenuhi kebutuhan daging masyarakat, bahkan cenderung surplus. Dilihat dari harga, terdapat kecenderungan bahwa dalam 3 bulan terakhir (Juli-September, 2010) kenaikan harga ayam broiler diikuti pula oleh kenaikan harga daging sapi dan harga daging ayam lokal, yaitu kenaikan harga daging sapi dari Rp. 43.000/kg menjadi Rp 67.000/kg, sedangkan harga daging broiler Rp. 22.000/kg menjadi Rp. 28.000/kg di pasar tradisional. Hal ini karena bulan puasa, dimana konsumsi keduanya cenderung meningkat. Dalam kondisi di luar hari raya, peningkatan harga daging sapi cenderung mengurangi konsumsi daging sapi dan beralih ke daging ayam broiler dan ayam buras. Harga daging sapi sangat ditentukan oleh suplai yang berasal dari impor. Dalam kondisi normal (bukan hari raya) harga daging beku impor di pasaran berkisar antara Rp. 38.000 - Rp 43.000/kg, relatif lebih murah dibandingkan harga daging lokal di pasar tradisional. Dalam kondisi seperti ini konsumen dapat mengkonsumsi daging sapi dan juga daging ayam. Ketika pasokan impor dikurangi yang berlaku sejak Januari 2009, harga daging sapi merangkak naik, namun tidak terjadi gejolak konsumen daging sapi, karena kemungkinan konsumen akan tetap membeli daging (dengan penghasilan yang cukup), dan kemungkinan mereka cenderung beralih ke daging ayam daripada menghentikan konsumsi daging secara total.

Berbeda dengan daging ayam, harga kambing dan domba relatif lebih stabil, kecuali meningkat pada hari raya kurban. Sementara, permintaan daging domba dan kambing tidak terpengaruh oleh dinamika harga dan permintaan daging sapi, karena daging domba dan kambing memiliki konsumen khusus dan pasar yang khusus, yaitu restoran sate.

Berdasarkan fakta di atas, konsumsi daging masyarakat tidak terpengaruh oleh harga dan suplai daging sapi, karena masyarakat dapat mensubstitusi konsumsi daging sapi dengan daging ayam atau domba bagi yang menyukai. Hal lain yang harus diperhatikan juga adalah bahwa konsumsi daging masyarakat Indonesia yang masih 5,4 kg per kapita per tahun, yang mengindikasikan rendahnya tuntutan konsumsi terhadap berbagai macam produk daging, sehingga mudah beralih dari satu produk daging ke produk daging yang lain. Konsumen daging sapi, misalnya lebih terkonsentrasi di perkotaan yang jumlahnya tidak melebihi 30% dari populasi keseluruhan Indonesia, sedangkan masyarakat perdesaan mengkonsumsi daging sapi dalam bentuk bakso yang kandungan dagingnya kurang dari 15%. Masalah ini akan berbeda jika kemudian terjadi peningkatan kebutuhan konsumsi daging per kapita per tahunnya, maka masyarakat akan sulit memilih daging jika tidak dibarengi dengan peningkatan produksi semua macam daging.

Dari aspek teknis produksi, fenomena ini mengindikasikan bahwa perlu adanya kebijakan yang mendorong peningkatan produksi daging ayam (terutama ayam buras), kambing dan domba, sebagai ternak yang umur produksinya lebih pendek dari sapi. Sehubungan dengan hal ini perlu kebijakan dan strategi, meliputi:

a. Peningkatan populasi ayam lokal

Ayam lokal memberikan kontribusi daging ayam lokal sebesar 25% dari produksi daging keseluruhan, ditingkatkan melalui (i) program intensifikasi kawasan pengembangbiakan ayam lokal, (ii) program *village poultry farming*, (iii) integrasi padi-ayam buras, (iv) program Sarjana Membangun Desa (SMD), (v) pembangunan Rumah Potong Ayam (RPA), (vi) strukturisasi usaha peternakan ayam lokal melalui konsep agribisnis.

b. Peningkatan populasi ternak domba di Jawa Barat

Jawa Barat merupakan provinsi dengan populasi domba mencapai 45% dari populasi domba nasional. Target peningkatan populasi pada tahun 2014 untuk ternak domba diharapkan sebanyak 13,2 jt dan kambing 19,1 jt, serta produksi daging domba sebesar 75 jt dan daging kambing 85,7 jt.. Upaya ini ditempuh melalui intensifikasi perbibitan dan pembesaran domba dan kambing di perdesaan

melalui program SMD dan kelompok ternak unggulan, serta pengembangan pakan murah (*low input management*).

c. Pengembangan sistem pemasaran dan pasar

Untuk meningkatkan akses masyarakat pada daging ayam lokal dan domba/kambing, perlu pengembangan sistem pasar dan pemasaran produk ayam lokal, kambing dan domba, melalui diversifikasi produk olahan daging dan susu kambing dan daging domba, sehingga komoditi ini menjadi lebih *acceptable* di masyarakat yang pada gilirannya meningkatkan permintaan.

5.6. Pengembangan Kelembagaan Penyelamatan Sumber Bibit

Tingginya angka pemotongan sapi betina produktif mencapai 200 ribu ekor pertahun, merupakan faktor yang menghambat peningkatan populasi sapi lokal. Pada tahun 2010 pemerintah telah menyediakan dana untuk talangan sebesar Rp. 60 milyar untuk penyelamatan sapi betina produktif. Anggaran ini relatif masih rendah jika dibandingkan dengan jumlah sapi yang harus diselamatkan. Meskipun anggaran sudah disiapkan walaupun masih terbatas, namun eksekusi di lapangan untuk menyelamatkan sumber bibit dan sapi betina produktif belum dapat dilakukan secara maksimal. Penyebab utamanya antara lain lembaga yang ada seperti dinas masih terbatas kemampuannya untuk melakukan hal tersebut, karena kekhawatiran dalam penggunaan anggaran. Penyebab lain yang menghambat eksekusi penyelamatan sapi betina produktif/bibit adalah waktu turunnya anggaran yang tidak tepat, sehingga pemotongan tetap tidak terhindarkan.

Secara spesifik, bahwa masalah pemotongan sapi sumber bibit (betina produktif) adalah karena pendapatan harian peternak yang tidak memadai, sehingga peternak menjadikan sapi sebagai sumber talangan keuangan harian (*cash cow*), bukan bisnis. Di beberapa wilayah seperti di Pulau Timor (NTT), peternak harus bergelut dengan kebutuhan harian yang tidak selalu dapat dipenuhi. Kondisi seperti ini dimanfaatkan oleh sebagian masyarakat lain untuk melakukan pola pergaduhan yang tidak adil. Peternak yang telah memiliki sapi diminta untuk memelihara pedet untuk dibesarkan hingga 2 tahun dengan perjanjian bahwa peternak boleh meminta

kebutuhan harian kepada si penggaduh. Bagi hasil yang diberikan adalah nilai jual sapi setelah 2 tahun dikurangi nilai kebutuhan yang sudah diambil peternak. Penghasilan peternak dalam 2-3 tahun berkisar antara Rp. 750 ribu – Rp.1.5 juta. Pada saat ini penggaduh dianggap menjadi penolong kehidupan peternak di daerah tersebut, karena tidak ada alternatif lain yang dapat dilakukan. Kondisi tersebut kemungkinan terjadi pula di wilayah lain. Masalah ini harus segera diatasi, karena NTT adalah salah satu provinsi penyumbang ternak lokal yang cukup signifikan.

Strategi yang harus segera ditempuh untuk memaksimalkan target penyelamatan bibit/sapi betina produktif antara lain melalui:

a. Pembentukan Komite Penjaringan Sapi Betina Produktif dan Bibit Unggul

Perlu dibuat komite penyelamatan sapi betina produktif, yang berfungsi sebagai badan eksekutor dalam penyelamatan sapi betina produktif dan penjaringan bibit lokal unggul. Melalui komite ini diharapkan dapat terselamatkan dan terjaring sekitar 1,2 juta bibit sapi lokal yang nantinya dikembangkan pada sentra-sentra kawasan pembibitan. Untuk itu, perlu dibangun kawasan sentra penyelamatan bibit/sapi betina produktif di setiap kabupaten wilayah pengembangan bibit. Sentra ini dilengkapi dengan *ranch*, kandang, *holding ground*, dan sumber air. Untuk pengelolaannya dilakukan melalui kerja sama dengan gabungan kelompok peternak (GAPOKNAK), atau asosiasi sarjana membangun desa, atau asosiasi seperti PPSKI atau FPSI. Prinsip bagi hasil dapat diterapkan pada model ini.

b. Ekstensifikasi kelembagaan keuangan mikro

Program ini perlu terus dikembangkan baik jumlah maupun intensitasnya. Hasil pengamatan di kabupaten Nagekeo (NTT), menunjukkan hasil positif dari kegiatan PNPM berupa lembaga Pemberdayaan Perempuan (Program Pemberdayaan Simpan Pinjam Untuk Perempuan), yaitu suatu program yang membantu istri-istri peternak untuk memiliki usaha lain seperti pengolahan pangan dan perdagangan. Efek dari lembaga ini telah membantu mengurangi penjualan sapi yang dilakukan oleh para peternak, sehingga populasi sapi terus meningkat.

Lembaga ini dapat dikembangkan sehingga menjadi koperasi. Untuk inisiasi program, koperasi peternak dapat dibentuk dari kelompok peternak yang ada, kemudian diberi modal awal oleh pemerintah dengan tugas utama penyelamatan. Bantuan dana bersifat hibah, namun dikontrol penggunaannya oleh anggota dan dinas koperasi. Lembaga koperasi ini dapat bertindak sebagai “Bank Sapi”, yang dapat menampung dan menjual sapi bibit/betina produktif dari peternak yang memerlukan kepada peternak atau pengusaha yang akan menjadi pembibit. Bantuan bagi koperasi disertai skim keuangan mikro untuk mengembangkan jenis usaha lain yang bersifat lebih cepat perputaran uangnya.

c. Strukturisasi usaha pembibitan sapi

Usaha peternakan sapi rakyat selama ini tumbuh secara tradisional dalam skala kecil (2-3 ekor) dan tidak ekonomis. Sejak tahun 2007 Pemerintah telah meluncurkan program Sarjana Membangun Desa, yang salah satu tujuannya untuk meningkatkan keekonomian skala usaha peternakan di masyarakat. Meskipun program SMD ini hanya berperan kecil untuk membantu pengembangan usaha peternakan sapi di masyarakat, namun merupakan cikal bakal strukturisasi usaha peternakan. Hasil pemantauan di lapangan ditemukan beberapa SMD yang sudah mendapatkan kredit dan investasi baru karena telah menjadi entitas bisnis yang diakui oleh lembaga keuangan.

Dengan pengalaman tersebut, perlu adanya kebijakan strukturisasi usaha pembibitan yang dilakukan oleh peternakan rakyat. Bentuk entitas usaha dapat berupa koperasi, yang diberikan insentif berupa pengurangan pajak atau tanpa pajak, sebagai apresiasi atas usaha pembibitan yang profitnya rendah. Strukturisasi kegiatan usaha pembibitan rakyat diharapkan dapat membantu pengelolaan usaha, menstimulasi para penyandang dana untuk investasi, membantu penyebaran kredit KUPS sehingga program pembibitan dapat berkembang lebih luas.

d. Penataan Sistem Koordinasi

Swasembada daging 2014 merupakan program nasional, sehingga keberhasilan program ini sangat tergantung pada sistem koordinasi, karena sumberdaya yang diperlukan tersebar di berbagai K/L. Untuk itu, sistem koordinasi perlu

ditingkatkan, dan apabila memungkinkan perlu diperkuat dengan landasan peraturan (Peraturan Pemerintah/PP) agar swasembada daging dapat diwujudkan pada tahun 2014.

VI. KESIMPULAN & REKOMENDASI

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, maka untuk mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2014 diperlukan strategi dan kebijakan prioritas tinggi dan menengah. Strategi dan kebijakan dengan prioritas tinggi meliputi : (1) Perbibitan dan pemulia-biakan sapi nasional, melalui program pemurnian sapi lokal dan pengembangan bangsa sapi komersial Indonesia; (2) Terobosan peningkatan populasi, melalui program pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong dan pengembangan wilayah baru peternakan di pulau terpisah; (3) Ketahanan pakan nasional, melalui program pembentukan institusi penyangga penyediaan bahan baku pakan, pengembangan sistem *joint* produksi antarwilayah, serta pemetaan dan revitalisasi padang penggembalaan; dan (4) Kelembagaan penyelamatan dan penjarangan bibit, melalui program strukturisasi usaha pembibitan sapi potong, pembentukan komite penjarangan sapi betina produktif dan bibit unggul, dan penataan sistem koordinasi.

Strategi dan kebijakan dengan prioritas menengah meliputi (1) Kebijakan pasar, tarif dan suku bunga, melalui program kebijakan impor dan kebijakan pasar yang mendukung; (2) Pengembangan zona produksi hijauan pakan, subsidi harga bahan baku pakan, pengembangan sistem mekanisasi pakan, strukturisasi tata niaga bahan baku pakan, dan pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan untuk mendukung ketahanan pakan ternak; dan (3) Ekstensifikasi kelembagaan keuangan mikro bagi peternak.

6.2. Rekomendasi

Strategi dan kebijakan serta program yang perlu dilaksanakan untuk mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2014 tersebut di atas diharapkan dapat melengkapi *blue print* PSDS yang telah dirumuskan. Dengan demikian, secara implementatif dapat digunakan sebagai pengungkit dan terobosan signifikan bagi pencapaian swasembada daging sapi pada tahun 2014. Untuk itu, *policy paper* ini seyogyanya dapat disosialisasikan kepada *stakeholder* yang lebih luas, baik di tingkat Kementerian/Lembaga maupun di tingkat daerah secara terkoordinasi.

REFERENSI

- Apriantono, A., 2005. Program Peternakan Menuju Kecukupan Konsumsi Protein Hewani. Makalah. Seminar Nasional Industri Peternakan 2005. IPB. Bogor.
- BPS. 2000. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. 2005. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. 2009. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- CENTRAS, 2010. Kajian Peluang Keberhasilan Program Swasmbada Daging 2010. IPB
- Direktorat Jenderal Peternakan. 2009. Statistik Peternakan. Ditjenak Kementerian Pertanian RI.
- Hariato, S. Mulatsih, E.B. Laconi, N. Kusumawardani, dan A. Kritianto, 2003. Dampak Impor Sapi Bakalan. Kerjasama PSP-LP-IPB dengan APFINDO. Bogor.
- Kementerian Pertanian. 2010. Blue Print PSDS 2014. Kementerian Pertanian Republik Indonesia
- Suryana, 2009. Pengembangan Usaha Ternak Sapi Potong Berorientasi Agribisnis dengan Pola Kemitraan. Jurnal Litbang, Vol. 28, No. 1.:29-37.
- Winarso, B., R. Sajuti, dan C. Muslim. 2005. Tinjauan Ekonomi Sapi Potong Jawa Timur. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol. 23, No. 1 : 61-71.

Tabel A. 1. Analisis Tingkat Urgensi dengan Sistem Pakar untuk Menentukan Prioritas Kebijakan

No.	Kebijakan Alternatif	Program	Instrumen Swasembada Daging 2014					Total	Kedekatan kondisi yg diharapkan (%)
			Penyediaan Bakalan	Produktivitas & Reprodktivitas Sapi Lokal	Peningkatan Sapi Betina Produktif	Penyediaan Bibit Sapi	Ketersediaan Stock Daging Sapi DN		
1	Kebijakan Pasar, Tarif & Suku Bunga	Kebijakan Pasar	3.3	3.4	3.5	4.1	5.0	16.3	77.20
		Pengaturan Impor	5.0	2.7	2.9	4.2	5.0	19.8	79.20
		Pengaturan Suku Bunga	2.7	1.5	1.2	1.3	1,1	6.7	31.20
2	Perbibitan dan Pemulia biakan Sapi Nasional	Pemurnian Sapi Lokal	5.0	5.0	5.0	5.0	4,0	24.0	96.00
		Pengembangan bangsa sapi komersial Indonesia	5.0	5.0	5.0	5.0	3.9	23.9	95.60
3	Ketahanan Pakan Nasional	Pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan	3.3	5.0	2.9	3.4	2.1	16.7	66.80
		Pembentukan institusi penyangga bahan baku pakan	3.0	5.0	3.7	4.6	1.9	18.2	85.60
		Pengembangan sistem join produksi antar wilayah	4.4	5.0	4.7	5.0	2,3	19.1	85.60
		Pengembangan zona produksi hijauan pakan	4.1	5.0	4.4	5.0	1.3	19.8	79.20
		Pemetaan dan revitalisasi padang penggembalaan	4.3	5.0	4.5	5.0	1.2	20.0	80.00
		Pengembangan sistem mekanisasi pakan	3.8	5.0	4.2	4.2	1.6	18.8	75.20
		Subsidi harga bahan baku pakan	4.4	5.0	3.2	4.1	2.2	18.9	75.60
		Strukturisasi tataniaga bahan baku pakan	4.3	5.0	3.7	4.2	1.6	18.8	75.20
	Pengembangan sistem informasi pakan nasional	2.7	4.6	3.3	3.4	1.1	15.1	60.40	
4	Terobosan Peningkatan	Pengembangan wilayah baru peternakan di pulau terpisah	5.0	5.0	5.0	5.0	3.6	23.6	94.40

	Populasi Sapi	Pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	25.0	100.00
5	Substitusi Konsumsi Daging Spai	Peningkatan populasi ayam lokal	1.0	1.0	4.2	3.5	5.0	14.7	58.80
		Peningkatan populasi domba di Jawa Barat	1.0	1.0	3.9	3.9	5.0	14.8	59.20
		Pengembangan sistem pemasaran ayam lokal, daging domba dan kambing	1.0	1.0	3.8	4.1	5.0	14.9	59.60
6	Pengembangan Kelembagaan Peyelamatan dan Penjaringan Bibit	Pembentukan Komite Penjaringan sapi betinaproduktif dan bibit unggul	5.0	5.0	5.0	5.0	3.2	23.2	92.80
		Ekstensifikasi kelembagaan keuangan mikro	3.4	3.7	5.0	5.0	2.8	19.9	79.60
		Strukturisasi usaha pembibitan sapi	4.3	5.0	5.0	5.0	4.2	23.5	94.00
		Penataan sistem koordinasi	4.3	4.8	4.7	4.2	2.6	20.6	82.40
		Total	85.3	92.7	92.8	98.2	63.3		
		Capaian pada Kondisi yang diharapkan (%)	74.17	80.61	80.70	85.39	55.07		