

## KEBIJAKAN PENCAPAIAN SWASEMBADA DAGING SAPI TAHUN 2014

Edmira Rivani<sup>1</sup> dan Rafika Sari<sup>1</sup>

### Abstract

*The ministry of Agriculture has launched the Strategic Plan (Renstra) in 2010-2014 to achieve food self-sufficiency. One of the targets aims to increase the beef production to reach 550 thousand tonnes by 2014. It will be done to continue the availability of beef. However, its efforts to achieve the goal of beef self-sufficiency must be supported by increased the number of livestocks. This paper discussed the policy of beef self-sufficiency and the solution how to reach the self-sufficiency based on the 2010' Renstra.*

**Key word:** *Food, and beef self-sufficiency, government policy*

### I. Pendahuluan

#### A. Latar Belakang

Dalam rangka pembangunan pertanian di Indonesia 5 tahun ke depan, Kementerian Pertanian (Kementan) mencanangkan pencapaian swasembada pangan sebagai salah satu target utama dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementan tahun 2010-2014, yang disusun dalam rangka memenuhi amanat Undang Undang (UU) No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dari 39 komoditas unggulan nasional yang akan difokuskan dalam rangka peningkatan produksi pertanian, terdapat hanya 5 komoditas yang ditargetkan swasembada pada tahun 2014, salah satunya adalah daging sapi, dengan target utama produksi mencapai 550 ribu ton pada tahun 2014. Program ini antara lain bertujuan untuk menumbuhkembangkan ketahanan pangan dan gizi masyarakat.

---

<sup>1</sup> Keduanya adalah kandidat Peneliti pada P3DI, Setjen DPR

Subsektor peternakan sebagai salah satu subsektor dalam sektor pertanian, peternakan, kehutanan, dan perikanan mengalami pertumbuhan yang lebih tinggi dibandingkan subsektor yang lainnya. Dalam sembilan tahun terakhir pertumbuhan subsektor peternakan secara rata-rata lebih tinggi dibandingkan sektor pertanian, peternakan, kehutanan, dan perikanan. Meskipun pertumbuhan subsektor ini relatif lebih tinggi dibandingkan subsektor lainnya dalam sektor pertanian, peternakan, kehutanan, dan perikanan, namun kontribusi subsektor peternakan terhadap pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) relatif kecil. Hal ini sejalan dengan kecilnya pangsa subsektor peternakan terhadap PDB. Belum maksimalnya peran subsektor peternakan tercermin dari kontribusi subsektor ini terhadap PDB yang hanya sebesar 0,08% (rata-rata selama periode 2000-2009). Konsumsi komoditas peternakan belum sepenuhnya dapat dipenuhi dari dalam negeri. Hal ini antara lain tercermin dari neraca perdagangan subsektor peternakan yang masih mengalami *net impor* rata-rata sebesar 21,8%<sup>2</sup>.

Daging sapi merupakan salah satu sumber protein hewani yang paling disukai oleh rakyat. Sampai kini, tingkat konsumsi daging sapi Indonesia masih rendah dibandingkan dengan negara berkembang lainnya kecuali Banglades, meskipun menurut data Kementan menunjukkan konsumsi daging sapi terus meningkat dari tahun 2003 – 2006 (kecuali tahun 2005)<sup>3</sup>.

Di sini, produksi daging sapi menduduki peringkat pertama perkembangan produksi daging non-unggas selama kurun waktu 2000-2009, dengan produksi pada tahun 2000 mencapai 339,9 ribu ton, kemudian meningkat menjadi 447,6 ribu ton pada tahun 2004. Artinya, tingkat pertumbuhannya sebesar 21,1% tertinggi selama kurun waktu 2000-

---

<sup>2</sup> Bank Indonesia, *Indikator Aktifitas Ekonomi Terpilih November 2009* (Jakarta: Bank Indonesia), 2009, hal.7

<sup>3</sup> Penurunan konsumsi daging sapi pada tahun 2005 selain disebabkan penurunan konsumsi akibat kenaikan BBM juga disebabkan faktor eksternal yaitu adanya kasus sapi gila yang terjadi di Amerika serta penyakit mulut dan kuku di India dan Kanada yang berakibat adanya kekhawatiran dari konsumen dalam negeri. Lihat Imam Subagyo, "Potret Komoditas Daging Sapi", *Economic Review*, No. 217/September 2009.

2009. Namun menurun menjadi 358,7 ribu ton pada tahun 2005, dan meningkat kembali menjadi 395,8 ribu ton pada tahun 2006 menjadi 395,84 ribu ton. Pada tahun 2007 kembali mengalami penurunan sebesar 14,24% atau produksi turun menjadi 339,5 ribu ton dan meningkat lagi menjadi 403 ribu ton pada tahun 2009. Untuk jelasnya bisa dilihat dalam lihat tabel 1.

Tabel 1, Produksi daging sapi, 2000-2009 (10<sup>3</sup>ton)

Tahun	Produksi (ribu ton)	Pertumbuhan (%)
2000	339,9	-
(2000-2009)	-	21,1
2004	447,6	
2005	358,7	
2006	395,8	
2007	395,8	
2008	339,5	
2009	403,0	

Di lain pihak, untuk produksi daging hewan lainnya, seperti babi, domba, kambing kerbau dan kuda masih relatif lebih rendah dibanding daging sapi (lihat tabel 2).

Tabel 2. Produksi Daging di Indonesia, 2000-2009

Jenis Daging	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sapi <i>Prod<sup>a</sup> (ribu ton)</i>	339,94	338,69	330,29	369,71	447,57	358,7	395,84	339,47	392,5	402,9
<i>growth</i>		-0,37%	-2,40%	11,93%	21,06%	-19,06%	10,35%	-14,24%	15,62%	2,65%
Babi <i>Prod<sup>a</sup> (ribu ton)</i>	162,4	160,15	164,49	177,09	194,67	173,69	195,99	225,9	209,8	220
<i>growth</i>		-1,39%	2,71%	7,66%	9,93%	-10,78%	12,84%	15,26%	-7,13%	4,88%
Kambing <i>Prod<sup>a</sup> (ribu ton)</i>	44,89	48,7	58,2	63,9	57,13	50,6	65,01	63,61	66	68,8
<i>growth</i>		8,49%	19,51%	9,79%	-10,59%	-11,43%	28,48%	-2,15%	3,76%	4,24%
Domba <i>Prod<sup>a</sup> (ribu ton)</i>	33,41	44,77	68,7	80,6	66,1	47,3	75,18	56,85	47	54,1
<i>growth</i>		34,00%	53,45%	17,32%	-17,99%	-26,44%	58,94%	-24,38%	-17,33%	15,11%
Kerbau <i>Prod<sup>a</sup> (ribu ton)</i>	45,85	43,65	42,3	40,64	40,24	38,1	43,89	41,75	39	41,1
<i>growth</i>		-4,80%	-3,09%	-3,92%	-0,98%	-6,32%	15,20%	-4,68%	-6,69%	5,36%
Kuda <i>Prod<sup>a</sup> (ribu ton)</i>	0,93	1,09	1,06	1,59	1,56	1,59	2,27	1,97	1,8	1,9
<i>growth</i>		17,20%	-2,76%	50,00%	-1,89%	1,92%	42,77%	-13,22%	-8,63%	5,56%

<sup>a</sup> produksi

Sumber: Kementan, 2010

Peningkatan konsumsi daging sapi belum dapat diimbangi oleh produksinya, baik dari segi mutu maupun jumlahnya sehingga terjadi jurang yang semakin lebar antara permintaan dan penawaran (excess demand S<D). Hal tersebut memaksa pemerintah mengeluarkan kebijakan impor daging

sapi di mana Australia merupakan negara pengekspor daging sapi terbesar yang mencapai 28% dari total kebutuhan daging nasional pada tahun 2009<sup>3</sup>. Kecenderungan volume impor yang terus meningkat akan menguras devisa yang sangat besar di mana impor yang sebelumnya dimaksudkan sekedar mendukung dan membantu kekurangan ketersediaan kebutuhan daging nasional, ternyata justru berpotensi mengganggu usaha agribisnis sapi potong lokal. Hal ini juga akan meningkatkan ketergantungan bangsa Indonesia terhadap bangsa lain dan dapat mengancam kedaulatan pangan bangsa.

### **B. Permasalahan**

Dengan demikian, permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia adalah apakah Indonesia siap dan mampu mencapai target swasembada pada tahun 2014 dengan proyeksi peersediaan (supply) daging sapi dalam negeri yang meningkat 67% pada tahun 2010 menjadi 90% pada tahun 2014. Hal ini menjadi penting karena Indonesia telah gagal dalam pencapaian program swasembada sebelumnya, yaitu Swasembada Daging tahun 2005 dan belum dapat menyelesaikan Program Percepatan Swasembada Daging Sapi (P2SDS) tahun 2010. Data Kementan mengungkapkan bahwa Indonesia belum dapat memenuhi tingkat konsumsi daging sapi setiap tahunnya seiring dengan membaiknya perekonomian nasional dan dunia. Dengan kata lain, laju produksi daging sapi nasional belum dapat mengimbangi laju konsumsi daging sapi dalam negeri. Dalam konteks tersebut, yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana kebijakan pencapaian swasembada daging sapi dilakukan, termasuk pencapaian targetnya, serta kendala apa saja yang menghambat pencapaian target tersebut berdasarkan pengalaman masa lalu dan kondisi saat ini.

## **II. Kerangka Pikir**

Untuk memahami bagaimana kebijakan pencapaian swasembada daging sapi, terlebih dahulu dipahami keterkaitan antara ketahanan pangan, swasembada, dan ternak.

Ketahanan pangan merupakan suatu kondisi ketersediaan pangan cukup bagi setiap orang pada setiap saat dan setiap individu mempunyai

akses untuk memperolehnya baik secara fisik maupun ekonomi. Dalam pengertian ini ketahanan pangan dikaitkan dengan 3 (tiga) faktor utama yaitu:

1. Kecukupan (ketersediaan) pangan;
2. Stabilitas ekonomi pangan;
3. Akses fisik maupun ekonomi bagi individu untuk mendapatkan pangan.

Indonesia menerima konsep ketahanan pangan, yang dilegitimasi pada UU pangan Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Undang-Undang ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Indonesia memasukkan mutu, keamanan, dan keragaman sebagai kondisi yang harus terpenuhi dalam pemenuhan kebutuhan pangan penduduk secara cukup, merata dan terjangkau. Kondisi ketahanan pangan yang diperlukan ini juga mencakup persyaratan bagi kehidupan sehat. Definisi Ketahanan pangan sebagai termuat dalam UU No.7 Tahun 1996 pasal 1 adalah sebagai berikut:

*'Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau'.*

Konsep ketahanan pangan tidak mempersoalkan asal sumber pangan, apakah dari dalam negeri atau impor. Ketahanan pangan merupakan konsep yang kompleks dan terkait dengan mata rantai sistem pangan dan gizi mulai dari distribusi, produksi, konsumsi dan status gizi. Ketahanan pangan minimal harus mempunyai dua unsur pokok, yaitu ketersediaan dan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan<sup>4</sup>. Ketahanan pangan terdiri dari berbagai elemen seperti dikatakan Yayuk Farida dkk<sup>5</sup>, yaitu:

1. Ketersediaan pangan;
2. Aksesibilitas yang menggambarkan kemampuan untuk menguasai pangan yang cukup; dan

---

<sup>4</sup> Bustanil Arifin, "Mengatasi Masalah Gizi dan Pangan di Indonesia dengan Pendekatan Ketahanan Pangan Rumah Tangga", dalam [http://www.rudycct.com/PPS702-ipb/09145/bernatal\\_saragih.pdf](http://www.rudycct.com/PPS702-ipb/09145/bernatal_saragih.pdf), diakses 27 April 2010

<sup>5</sup> Yayuk Farida dan et al., *Pengantar Pangan dan Gizi*, (Jakarta: Penebar Swadaya), 2004, hal 11

3. Keamanan yang dapat diartikan sebagai stabilitas (menunjukkan pada kerentanan internal seperti penurunan produksi) dan keandalan (menunjukkan pada kerentanan eksternal seperti fluktuasi perdagangan internasional);
4. Keberlanjutan merupakan kontinuitas dari akses dan ketersediaan pangan yang ditunjukkan oleh keberlanjutan usaha tani.

Sementara itu, Maxwell dan Frankenberger (1992) menyatakan bahwa pencapaian ketahanan pangan dapat diukur dari berbagai indikator. Indikator tersebut dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu ① indikator proses, dan ② indikator dampak. Indikator proses menggambarkan situasi pangan yang ditunjukkan oleh ketersediaan dan akses pangan, sedangkan indikator dampak meliputi indikator langsung maupun tidak langsung. Indikator ketersediaan pangan berkaitan dengan produksi pertanian, iklim, akses terhadap sumber daya alam, praktek pengelolaan lahan, pengembangan institusi, pasar, konflik regional, dan kerusakan sosial. Indikator akses pangan meliputi sumber pendapatan, akses terhadap kredit modal. Indikator akses pangan juga meliputi strategi rumah tangga untuk memenuhi kekurangan pangan di mana strategi tersebut dikenal sebagai *copying ability indicator*. Indikator dampak secara langsung adalah konsumsi dan frekuensi pangan, sedangkan secara tidak langsung meliputi penyimpanan pangan dan status gizi<sup>6</sup>.

Dari pembahasan di atas dapat dilihat bahwa swasembada merupakan bagian dari ketahanan pangan. Meskipun demikian, pengertian ketahanan pangan dan swasembada secara konsep dapat dibedakan. Swasembada pangan dideskripsikan sebagai kemampuan untuk menyediakan beragam pangan secara mandiri, dengan jumlah yang mencukupi kebutuhan untuk konsumsi menurut norma gizi, tersedia merata setiap waktu dan terjangkau oleh semua lapisan, dengan mengutamakan kemampuan produksi dalam negeri. Potensi pasar dan sumberdaya yang cukup baik seharusnya dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan produk yang mempunyai keunggulan kompetitif maupun komparatif di negeri sendiri bahkan untuk ekspor. Beberapa kajian yang ditelaah oleh Siregar

---

<sup>6</sup> Maxwell & Frankenberger (1992);

dan Ilham (2003) menunjukkan bahwa usaha ternak di Indonesia memberikan keuntungan dan mempunyai keunggulan komparatif.

Terdapat 3 skenario sehubungan dengan pencapaian swasembada daging sapi 2014 didasarkan pada produksi dan impor daging sapi, yang diungkapkan oleh Direktorat Jenderal Peternakan. *Pertama*, skenario *pesimistic*, dimana Indonesia hanya akan mampu memenuhi 47.6% dari total kebutuhan sapi dan 52.4% dari total kebutuhan daging; *kedua* skenario *most likely*, dimana Indonesia telah mampu mengurangi impor sapi dan daging sampai 10% saja; *ketiga* skenario *optimistic*, dimana Indonesia akan dapat mengekspor sapi dan daging karena ada kelebihan 10% dari total kebutuhan di dalam negeri. Target tiga skenario tersebut dari tahun ke tahun diilustrasikan pada Tabel 2<sup>7</sup>.

Tabel 2. Capaian Persentase Produksi Domestik dan Persentase Impor Berdasarkan Skenario *Pesimistic*, *Most Likely*, dan *Optimistic*

Tahun	Produksi Domestik (%)			Impor (%)		
	Pesimistic	Most likely	Optimistik	Pesimistic	Most likely	Optimistik
2009	63.5	63.5	63.5	46.5	46.5	46.5
2010	52.1	70.2	78.9	47.9	29.8	21.1
2011	50.8	75.5	85.9	49.2	24.5	14.1
2012	49.6	80.5	92.9	50.4	19.5	7.1
2013	48.6	85.3	100.9	51.4	17.7	-0.9
2014	47.6	90	110	52.4	10	-10

Sumber: Yayuk Farida, Kementerian Pertanian 2010

Tabel 2 mengilustrasikan bahwa untuk skenario *pesimisc* dilakukan tanpa upaya-upaya terobosan yaitu hanya melakukan kegiatan regular saja yang biayanya berasal dari APBN regular. Peningkatan populasi dan produktivitas sapi tidak optimal, bahkan produksi domestik akan mengalami penurunan sampai dengan 47.6%, sehingga akan membuat ketergantungan impor semakin meningkat. Untuk skenario *most likely* (dapat memenuhi 90% kebutuhan dalam negeri) berbagai upaya direncanakan dilakukan secara konsisten dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan produksi dan produktivitas ternak, menerbitkan regulasi yang kondusif dan

<sup>7</sup> *Op.cit.*,

menerapkan system perkarantinaan yang kuat. Untuk skenario *optimistic* (dapat melampaui kebutuhan daging dalam negeri), berbagai upaya tambahan kegiatan untuk mempercepat perkembangan usaha peternakan mulai dari hulu, *on farm* (budidaya) dan hilir serta anggaran untuk melaksanakan PSDS 2014 harus terjamin keberlanjutannya. Tambahan program diantaranya mencakup penyediaan kredit, bunga murah atau subsidi bunga atau berbagai insentif yang membuat usaha peternakan sapi menjadi semakin kondusif.

Selanjutnya, pengertian tentang ternak di mana ternak adalah istilah untuk menunjuk (secara jamak) kepada suatu binatang jinak yang dengan sengaja dipelihara di dalam suatu agrikultur untuk menghasilkan makanan atau untuk tenaga kerja. Ternak dipelihara untuk penghidupan atau untuk laba. Peternakan adalah suatu komponen penting dalam pertanian modern, dimana telah dipraktekkan banyak masyarakat sejak transisi menjadi bertani dari gaya hidup perburuan.

Posisi ternak sesuai fungsi pemanfaatannya dan pengembangannya dalam budidaya ada tiga, yaitu ternak sebagai sumber daya, ternak sebagai komoditas dan ternak sebagai penghasil produk<sup>8</sup>. Ternak sebagai sumber daya harus dijaga keberadaannya karena dari kelompok ini akan dihasilkan ternak sebagai komoditas. Ternak komoditas dihasilkan dari perkembangbiakan ternak sumber daya untuk menghasilkan ternak bakalan unggul. Kemudian ternak bakalan unggul inilah yang menghasilkan produk seperti daging, telur dan susu. Kebijakan yang dilakukan dalam memanfaatkan ternak sebagai produk tidak harus mengorbankan ternak sebagai sumberdaya sehingga mengancam keberadaannya.

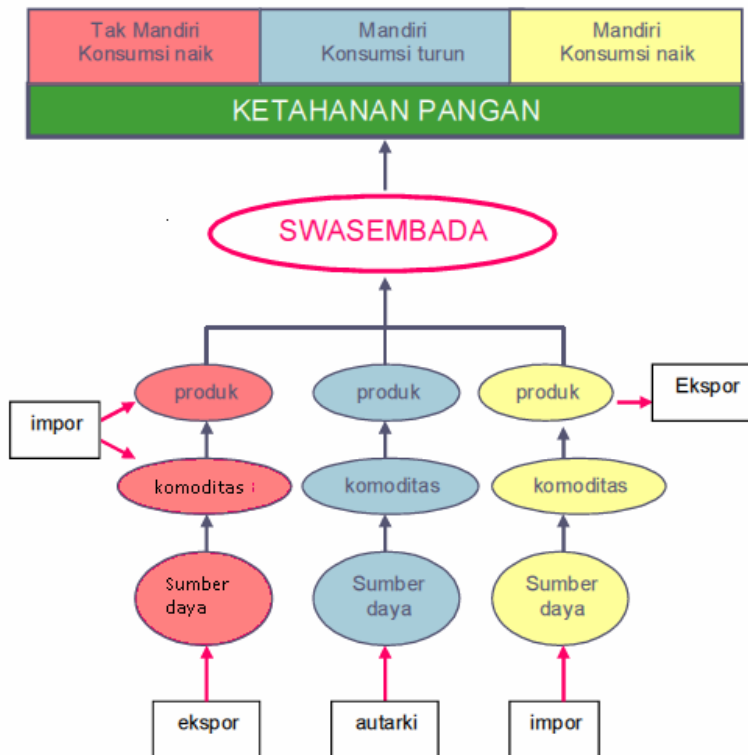
Kaitan ketiga konsep tersebut dapat diilustrasikan pada Gambar 1 di mana terdapat 3 kemungkinan bagaimana sumber daya ternak dapat dimanfaatkan untuk mencapai swasembada sehingga mencapai ketahanan pangan sesuai dengan tujuan pembangunan pertanian. Pada sisi kiri gambar jika mengandalkan impor ternak sebagai komoditas dan produk swasembada akan dicapai, konsumsi akan meningkat, namun ketahanan

---

<sup>8</sup> Yusmichad Yusdja dan Nyak Ilham, "Arah Kebijakan Pembangunan Peternakan Rakyat", *Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 4 No.1, Maret 2006:18-38, hal. 30-31.

pangan yang tercapai tidak mandiri sehingga keberlanjutannya diragukan. Apalagi ternak sebagai sumberdaya yang keberadaannya terbatas diijinkan untuk diekspor.

**Gambar 1. Keterkaitan Pemanfaatan Ternak Dalam Mencapai Swasembada dan Ketahanan Pangan**



Sumber: Nyak Ilham, "Analisis Sosial Ekonomi dan Strategi Pencapaian Swasembada Daging 2010", *Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 4 No.2, (Juni 2006)

Jika kebijakan yang diambil adalah autarki, swasembada akan tercapai, ketahanan pangan akan mandiri, namun konsumsi produk ternak menurun. Akibatnya, kualitas ketahanan pangan menurun. Alternatif ketiga, adalah posisi kanan pada gambar, yaitu untuk mencukupi sumber daya dilakukan impor bibit, kemudian dibudidayakan di dalam negeri sehingga menghasilkan ternak sebagai komoditas dan produk. Upaya ini akan mampu mencapai swasembada pangan dan konsumsi produk peternakan meningkat sehingga ketahanan pangan akan meningkat dan mandiri. Pada

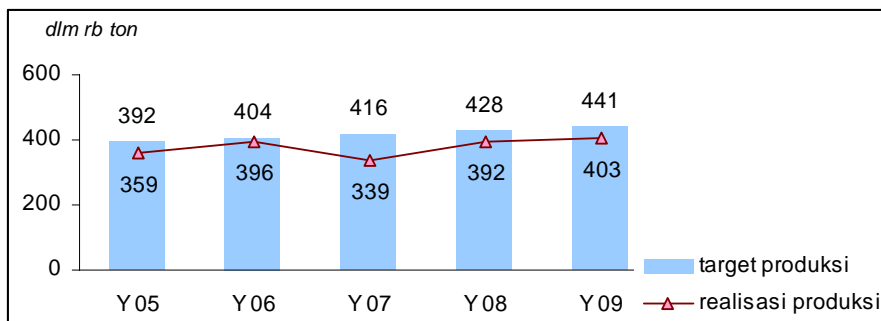
kondisi tertentu alternatif ini berpotensi mengeksport ternak sebagai produk.

### III. Pembahasan

#### A. Pencapaian Target Swasembada Daging Sapi Tahun 2005 dan 2010

Berdasarkan gambar 2, Indonesia mengalami kekurangan produksi daging dari target yang direncanakan selama periode tahun 2005-2009. Tahun 2005 kekurangannya sebesar 33 ribu ton, tahun 2006 kurang 8 ribu ton, tahun 2007 kurang 77 ribu ton, tahun 2008 kurang 36 ribu ton dan tahun 2009 kurang 38 ribu ton. Pertumbuhan daging sapi yang diproyeksikan per tahun selama kurun 2005-2009 sebesar 3.01 % juga tidak tercapai.

**Gambar 2.** Target vs Realisasi Produksi Daging Sapi tahun 2005 – 2009



Sumber: Kementerian Pertanian, 2010

Program swasembada daging sapi yang pertama kalinya dicanangkan oleh pemerintah pada tahun 2005, tidak mencapai target yang diharapkan. Program Percepatan Swasembada Daging Sapi (P2SDS) tahun 2010 yang kembali dicanangkan presiden tanggal 11 Juni 2005 sebagai salah satu amanat revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan (RPPK) diproyeksikan juga kurang berhasil, sehingga Kementerian Pertanian kembali menargetkan Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) pada tahun 2014 secara bertahap. Melalui sejumlah program, penyediaan daging

sapi dari dalam negeri diproyeksikan meningkat dari 67% pada tahun 2010 menjadi 90% pada tahun 2014<sup>9</sup>

Adapun beberapa pendapat pakar sehubungan dengan penyebab kegagalan pencapaian program tersebut di mana menurut Ilham, kegagalan swasembada daging sapi tersebut, terjadi akibat adanya senjang konsumsi dan produksi daging sapi. Selama periode 2005-2009, Indonesia masih mengimpor 40% total kebutuhan daging sapi di mana pada tahun 2009 mencapai 322,1 ribu ton. Kemampuan penyediaan daging sapi dalam negeri saat ini baru mencapai  $\frac{1}{3}$  dari total kebutuhan konsumsi sebesar 1,7 juta ekor per tahun. Untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sisanya sebesar  $\frac{2}{3}$  harus dipenuhi dari impor sapi sekitar  $\frac{1}{2}$  juta ekor, dan impor daging sapi berkisar 70.000 ton per tahun<sup>10</sup>.

Sedangkan menurut Yusdja, 5 penyebab ketidakberhasilan swasembada daging sapi adalah sebagai berikut<sup>11</sup>:

1. Kebijakan program yang dirumuskan tidak disertai dengan rencana operasional yang rinci;
2. Strategi implementasi program disamaratakan dengan tidak memperhatikan wilayah unggulan, tetapi lebih berorientasi pada komoditas unggulan;
3. Implementasi program-program tidak memungkinkan untuk dilaksanakan evaluasi dampak program;
4. Program-program tidak secara jelas memberikan dampak pada pertumbuhan populasi secara nasional.

Faktor-faktor penghambat keberhasilan swasembada daging sapi lainnya adalah kekurangan pakan hijauan untuk ternak. Di sisi lain, berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa limbah tanaman pangan dapat dimanfaatkan sebagai hijauan pakan ternak. Limbah ini bisa digunakan untuk menggantikan sebagian pakan yang dibutuhkan, bahkan untuk

---

<sup>9</sup> Jasmal A Syamsu, *op.cit.*

<sup>10</sup> Swasembada Daging Nasional, diunduh jadi 2014, Media Indonesia, 15 Oktober 2009.

<sup>11</sup> Yusmichad Yusdja, dkk, "Pemantapan Program dan Strategi Kebijakan Peningkatan Produksi Daging Sapi", (Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian), 2004, hal.2.

seluruh pakan. Limbah tanaman pangan dan perkebunan berupa jerami padi, jerami jagung, tanaman kacang-kacangan dan umbi-umbian dapat bermanfaat sebagai pakan ternak.<sup>12</sup>

Menurut Gubernur Nusa Tenggara Timur, Lebu Raya (2008) terdapat beberapa kendala yang dihadapi untuk mencapai swasembada, yaitu berbagai macam penyakit yang timbul silih berganti, keterbatasan tenaga penyuluh, manteri hewan, dokter hewan dan dana yang tidak memadai<sup>13</sup>. Berdasarkan uraian di atas, maka peningkatan produksi nasional dalam memenuhi konsumsi daging sapi memegang peranan sangat penting dalam pencapaian target swasembada. Kekurangan pemenuhan produksi yang telah terjadi pada tahun 2005 dan 2010 telah diatasi dengan ketersediaan daging sapi melalui impor dari negara lain.

Adapun kegagalan swasembada dipengaruhi oleh faktor sumber daya manusia, modal, kebijakan pemerintah, dan factor-faktor lainnya yang bias dikelompokkan menjadi, *pertama*, masih lemahnya kapasitas peternak (sebagai pelaku usaha) dan penyuluh menyebabkan krkurang-mampuan SDM untuk mengolah dan meningkatkan produksi. *Kedua*, keterbatasan akses peternak terhadap permodalan sehingga kesulitan dana dalam upaya mengembangkan usahanya.

Namun, walaupun pemerintah telah memberikan bantuan melalui program-program peningkatan kualitas produksi, kurangnya sosialisasi dan koordinasi kerja dengan pemerintah menyebabkan tidak berhasilnya produksi yang diharapkan. Sedangkan kebijakan pembiayaan untuk mengembangkan lembaga keuangan yang khusus melayani sektor pertanian, lembaga keuangan mikro, dan pembiayaan pola syariah yang merupakan kebijakan strategis yang memprioritaskan rencana pembangunan pertanian 2005-2009 belum dapat direalisasikan. *Ketiga*, dibutuhkan peran pemerintah dalam menyelaraskan program Pusat dan Daerah, terutama pada awal diberlakukannya otonomi daerah, serta dalam merumuskan kebijakan prosedur impor daging sapi, dan menciptakan kebijakan harga antara daging sapi impor dan sapi lokal<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Anonymous, "Sistem Integrasi Tanaman dan Ternak Memberikan Nilai Lebih Bagi Petani", dalam <http://www.litbang.deptan.go.id/berita/one/480/> diakses 11 April 2010.

Salah satu kebijakan strategis pembangunan pertanian tahun 2005-2009 sehubungan dengan proteksi komoditas pertanian adalah pengendalian/pengaturan impor untuk melindungi peternak dalam negeri. Yang terjadi adalah impor menjadi solusi untuk menutup kekurangan produksi nasional selama periode tersebut, padahal seharusnya pemerintah lebih memberikan insentif/subsidi tepat sasaran untuk menggerakkan produksi, dan meninjau kembali regulasi yang ada guna melindungi peternak dalam negeri serta mengontrol volume impor. *Keempat*, keterbatasan ketersediaan sarana-prasarana pendukung bagi peternak, khususnya untuk Kawasan Timur Indonesia (KTI), yang seharusnya berpotensi dengan luasnya lahan peternakan. Hal ini telah ditetapkan dalam rencana pembangunan pertanian tahun 2005-2009 yaitu kebijakan untuk pembangunan infrastruktur dan perluasan lahan pertanian di luar Pulau Jawa, namun realisasinya produksi daging sapi di luar Jawa hanya mencapai rata-rata 40% dari produksi nasional<sup>13</sup>.

Dewasa ini, rencana pemerintah mewujudkan swasembada daging sapi 2014 bisa juga terganjal oleh sulitnya peternak sapi mengakses kredit usaha pembibitan sapi (KUPS) yang lebih banyak dinikmati korporasi. Satu perusahaan tercatat menikmati Rp 66 miliar kredit KUPS, dan 2 koperasi hanya menyerap Rp 30 miliar. Sementara peternak kecil masih kesulitan mendapat akses KUPS, padahal peningkatan produksi sapi lebih banyak didukung oleh peternak kecil sehingga tidak mengherankan jika angka impor sapi cenderung menguat<sup>14</sup>.

Kebijakan impor ini tidak kreatif sebab seharusnya pemerintah meningkatkan produksi sapi, terutama di KTI yang lahannya cocok untuk peternakan sapi dan ternak lainnya.

Dari uraian di atas yang didasarkan pada pengalaman kegagalan, maka perlu ditelaah lebih lanjut mengenai permintaan dan konsumsi; proyeksi produksi, konsumsi dan *balance of trade*, serta impor daging sapi.

---

<sup>13</sup> Kata Pengantar Dinas Peternakan Jawa Timur”, dalam <http://www.disnak-jatim.go.id>, diakses 10 April 2010.

<sup>14</sup> Koran Jakarta. <http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=46603>, diakses 10 April 2010

## 1. Permintaan dan Produksi

Produksi daging sapi lokal selama kurun waktu 2005 sampai dengan 2009 masih berfluktuasi. Dari tahun 2005 sampai dengan 2006 mengalami peningkatan sebesar 19,2 %, lalu terjadi penurunan pada tahun 2007 sebesar 18,8 % dan selanjutnya mengalami peningkatan lagi sampai dengan tahun 2009 dengan rata-rata peningkatan sebesar 9,1%. 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<sup>16</sup>.

Konsumsi hasil ternak berupa daging pada tahun 2008 adalah 7,8 kg/kapita/tahun atau mengalami penurunan bila dibandingkan tahun sebelumnya yang sebesar 8,4 kg/kapita/tahun. Konsumsi kalori dan protein per kapita per hari dipengaruhi oleh pengeluaran per kapita di mana pengeluaran per bulan per kapita pada tahun 2008 rata-rata sebanyak Rp. 386 ribu dan untuk kelompok barang makanan sebesar Rp. 193 ribu. Sedangkan pengeluaran untuk daging Rp. 7,1 ribu/kapita/bulan (1,8%) atau di bawah untuk padi-padian Rp. 36,9 ribu/kapita/bulan (10,2%)<sup>17</sup>.

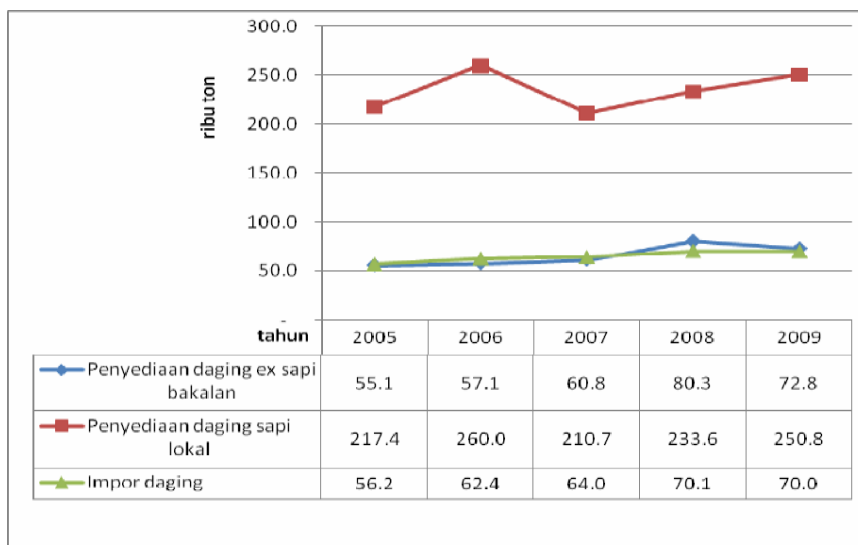
Pada periode tiga tahun terakhir, sejak 2007 sampai dengan 2009, laju pertumbuhan penyediaan daging dari produksi lokal lebih rendah dibandingkan konsumsi. Impor ternak sapi dan daging yang semakin besar dan melebihi kebutuhan konsumsi dalam negeri ( $D > S$ ) akan meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap negara lain dan dapat mengancam kedaulatan pangan sumber protein hewani sebagai komponen pencerdas bangsa. Penyediaan dan konsumsi daging dapat dilihat pada tabel 3 dan grafik penyediaan Daging Sapi Lokal, Expor, dan Impor Tahun 2005-2009, dapat dilihat pada Gambar 3.

**Tabel 3.** Penyediaan dan Konsumsi Daging Sapi Tahun 2005-2009

No.	Uraian	Tahun				
		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	70	70
	Total Prod lokal & Impor	328.6	378.7	335.6	384.1	393.6
	Konsumsi Daging Sapi			314	313.3	325.9
	Selisih (prod. Lokal & konsumsi)			-103.3	-79.7	-75
	Selisih (impor dg kekurangan prod lokal)			21.5	70.8	67.8

Sumber: Kementerian Pertanian, 2010

Berdasarkan tren penyediaan daging seperti pada Tabel 3 di atas, terlihat bahwa sejak tahun 2007–2009 terjadi kelebihan impor (bakalan dan daging), sehingga diperlukan kebijakan untuk pengaturan volume impor<sup>15</sup>.

**Gambar 3.** Penyediaan Daging Sapi Lokal, Ex-Bakalan dan Impor Tahun 2005- 2009

Sumber: Kementerian Pertanian, 2010

<sup>15</sup> Blueprint PSDS 2014, *op cit*

Selama 10 tahun terakhir produksi daging sapi di Indonesia masih tetap bersumber dari empat provinsi di Jawa, yakni, Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Banten. Produsen daging sapi terbesar selama periode 2000 - 2009 adalah provinsi Jawa Timur, dengan nilai produksi rata-ratanya mencapai sekitar 80 ribu ton, selanjutnya diikuti oleh Jawa Barat dengan 70,7 ribu ton, yang berada pada posisi ketiga adalah Jawa Tengah dengan 53,8 ribu ton, dan Banten dengan 15 ribu ton (rata-rata produksi periode 2001-2009).

Selain bersumber dari empat provinsi di atas, provinsi di luar Jawa yang memberikan kontribusi produksi daging sapi terbesar adalah provinsi Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan. Produksi daging sapi rata-rata selama periode tahun 2000-2009 dari provinsi Sumatera Barat mencapai 13,4 ribu ton sedangkan Sulawesi Selatan mencapai 12,3 ribu ton (lihat tabel 4).

**Tabel 4.** Produksi Daging Berdasarkan Provinsi di Indonesia, 2000-2009 (ribu ton)

<i>propinsi</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Pulau Jawa</b>	<b>227,4</b>	<b>228,52</b>	<b>217,01</b>	<b>235,66</b>	<b>251,19</b>	<b>228,73</b>	<b>231,06</b>	<b>200,94</b>	<b>235,35</b>	<b>239,9</b>
Jawa Timur	84,28	78,11	71,65	77,36	78,07	78,35	79,09	81,53	85,17	87,3
Jawa Barat	74,26	70,93	65,2	74,9	79,03	72,53	77,76	50,64	70,01	71,7
Jawa Tengah	54,58	55,47	57,1	62,48	65,11	53,96	50,33	46,85	45,73	46,8
Banten	-	9,12	9,34	4,31	15,93	13,83	15,37	14,87	25,88	26,5
DKI Jakarta	14,28	14,89	13,72	16,61	13,05	10,06	8,51	7,05	8,56	7,6
<b>Luar Pulau Jawa</b>	<b>113,88</b>	<b>109,18</b>	<b>113,29</b>	<b>134,04</b>	<b>197,62</b>	<b>129,98</b>	<b>164,8</b>	<b>138,35</b>	<b>157,03</b>	<b>162,99</b>
Bali	7,64	8,61	7,5	6,12	8,69	6,9	7,39	5,87	8,35	8,8
NAD	5,93	6,07	6,34	6,49	6,64	7,17	11,6	12,14	7,32	7,8
Sumbar	9,71	10,62	10,09	12,14	13,54	14,72	15,56	14,77	16,02	16,8
Sumut	6,82	6,83	6,84	6,89	6,98	9,88	10,13	9,34	16,26	16,7
Sumsel	9,74	9,75	9,97	9,62	8,7	8,71	11,36	8,88	9,63	9,8
Lampung	4,8	4,9	5,29	6,64	6,77	6,85	6,85	3,15	10,67	10,8
Bengkulu	1,54	1,54	1,69	17,49	1,63	1,43	1,13	1,38	1,9	2,1
Sulsel	10,56	10,83	11,57	10,99	12,17	9,99	23,52	11,15	9,5	12,8
Gorontalo	-	0,43	0,5	0,58	72,11	1,91	0,91	2,9	2,89	3,0
Lainnya	57,14	49,6	53,5	57,08	60,39	62,42	76,35	68,77	74,49	74,39
<b>Total</b>	<b>341,28</b>	<b>337,7</b>	<b>330,3</b>	<b>369,7</b>	<b>448,81</b>	<b>358,71</b>	<b>395,86</b>	<b>339,29</b>	<b>392,38</b>	<b>402,89</b>
<b>% thd total produksi</b>										
Pulau Jawa	67%	68%	66%	64%	56%	64%	58%	59%	60%	60%
Luar Pulau Jawa	33%	32%	34%	36%	44%	36%	42%	41%	40%	40%

Sumber: Kementerian Pertanian, 2010

Tabel 4 di atas memperlihatkan bahwa produksi daging sapi lebih dipusatkan di Pulau Jawa dibandingkan luar Pulau Jawa selama periode 2000-2009. Kebijakan pembangunan infrastruktur dan perluasan pertanian di luar Pulau Jawa selama periode tersebut belum direalisasikan secara optimal. Faktor ini yang menghambat tercapainya peningkatan produksi nasional, yaitu keterbatasan sumber daya alam (lahan). Untuk pemenuhan

produksi dan tercapainya swasembada daging tahun 2014, Pemerintah kembali berupaya mengembangkan potensi lahan di luar Pulau Jawa (Kawasan Timur Indonesia) dalam rangka pengembangan produksi sapi di Indonesia, sehingga komposisi sasaran produksi di Pulau Jawa dan Luar Jawa pada tahun 2014, yaitu 53 : 47%.

## 2. Proyeksi Produksi, Konsumsi, dan Perimbangan Penawaran dan Permintaan (*Balance Of Trade*)

Berdasarkan statistik yang tersedia dan beberapa asumsi, penyediaan daging sapi dalam negeri dari produksi lokal pada tahun 2014 diproyeksikan sebesar 420,2 ribu ton. Perhitungan ini didasarkan pada asumsi pertumbuhan penduduk rata-rata sebesar 1,2% per tahun dan elastisitas pendapatan terhadap permintaan daging sapi yang masih baik (>1). Dengan demikian total permintaan daging sapi untuk konsumsi dan industri pada tahun 2014 diproyeksikan sebesar 467,0 ribu ton.

Dari simulasi dan perhitungan yang didasarkan pada data statistik yang tersedia, kebutuhan konsumsi daging mulai tahun 2013 telah dapat dipenuhi dari produksi lokal (Tabel 5), sedangkan untuk memenuhi kebutuhan industri pengolahan daging diperkirakan masih diperlukan impor. Namun perhitungan ini akan dikoreksi apabila tersedia data yang lebih akurat yang akan segera dilakukan pada awal kegiatan PSDS 2014.

**Tabel 5.** Proyeksi Penyediaan dan Permintaan Daging Sapi tahun 2010-2014

No	Uraian	Sasaran 5 Tahun					r (%)
		2010	2011	2012	2013	2014	
1	Lokal (ribu ton)	283.0	316.1	349.7	384.2	420.4	
	<i>Pertumbuhan (%)</i>		11.7	10.6	9.9	9.4	10.4
	Penyediaan produk lokal terhadap total penyediaan (%)	70.2	75.5	80.5	85.3	90	82.8
2	Total Impor (ribu ton)	120.1	102.4	84.7	66.3	46.7	
a	Pemasukan ex bakalan setara daging (ribu ton)	46.4	35.2	26.8	20.3	15.4	
	Pemasukan ex bakalan (ribu ekor)	260.1	196.9	149	112.8	85.4	
	<i>Pertumbuhan (%)</i>		-24.0	-24.0	-24.0	-24.0	-24.0
b	Impor daging sapi (ribu ton)	73.8	67.2	57.9	46	31.2	
	<i>Pertumbuhan (%)</i>		-8.9	-13.8	-20.7	-32.1	-18.9
3	Total penyediaan daging (ribu ton)	403.1	418.6	434.4	450.5	467.0	
	<i>Pertumbuhan (%)</i>		3.8	3.8	3.7	3.7	3.8
4	Konsumsi (ribu ton)	338.7	351.9	365.4	379.2	398.3	
5	Selisi/prod lokal & konsumsi (ribu ton)	-55.7	-35.8	-15.7	5.1	22.1	
6	Selisi/impor dg kekurangan prod. lokal (ribu ton)	64.4	66.7	69	71.4	68.8	

Sumber: Kementerian Pertanian, 2010

Produksi daging sapi dalam negeri belum mampu mencukupi permintaan dari konsumen dalam negeri. Sehingga sampai dengan saat ini pemerintah masih mengimpor daging sapi. Ada beberapa kendala dalam produksi daging sapi di Indonesia diantaranya, adalah pertama, usaha bakalan atau *caft-cow operation*, masih sangat kurang diminati oleh pemilik modal karena secara ekonomi kurang menguntungkan dan dibutuhkan waktu pemeliharaan sapi yang cukup lama. Kedua adalah keterbatasan pejantan unggul pada usaha peternakan. Ketiga, ketersediaan pakan yang tidak kontinu dan kualitasnya rendah terutama pada musim kemarau. Selanjutnya, pemanfaatan limbah pertanian dan agro-industri pertanian sebagai bahan pakan ternak yang belum optimal. Sedangkan kendala yang kelima ialah efisiensi reproduksi ternak yang masih rendah dengan jarak beranak (*calving interval*) yang panjang. Keenam, terbatasnya sumber bahan pakan yang dapat meningkatkan produktivitas ternak dan masalah potensi genetik yang belum dapat diatasi secara optimal. Yang terakhir adalah masih adanya wabah penyakit, seperti penyakit sapi gila ataupun penyakit mulut dan kuku (PMK).

Setidaknya terdapat 2 faktor utama yang menyebabkan perkembangan sapi potong di Indonesia lamban, yakni pertama, sentra utama produksi daging sapi di Pulau Jawa yang menyumbang 45% terhadap produksi nasional sukar dikembangkan karena ternak dipelihara masih secara tradisional di pedesaan, ternak hanya diberi pakan hijau perkarangan dan limbah pertanian (teknologi budidaya rendah), serta budi daya sapi potong dengan tujuan untuk menghasilkan daging dan berorientasi pasar masih rendah. Kedua, sentra produksi sapi di Kawasan Timur Indonesia hanya berporsi 16% dari populasi nasional, padahal kawasan ini memiliki padang penggembalaan yang masih sangat luas<sup>16</sup>

Berdasarkan Renstra Kementerian Pertanian (lampiran ke 22), sasaran produksi daging sapi di Indonesia selama periode 2010-2014 yang dicanangkan oleh Kementerian Pertanian, pertumbuhan sasaran produksi daging sapi akan terus meningkat secara bertahap selama 5 tahun sehingga diharapkan dapat mencapai pertumbuhan produksi daging sapi nasional dari tahun 2010 hingga tahun 2014 sebesar 134 ribu ton atau 33%

---

<sup>16</sup> Imam Soegema

dari target produksi di tahun 2010. Adapun target produksi daging sapi nasional yang harus dicapai pada tahun 2014 sebesar 546 ribu ton. Persentase pertumbuhan sasaran produksi daging sapi nasional meningkat secara bertahap dimulai pada tahun 2011 sebesar 6,7%, pada 2012 sebesar 7,1%, pada 2013 sebesar 7,6%, dan pada 2014 sebesar 7,8% atau dengan rata-rata sebesar 7,30%<sup>17</sup>.

Ditinjau dari provinsi, sasaran produksi daging sapi selama periode tahun 2010-2014. dengan kontribusi terbesar difokuskan pada provinsi Jawa Timur, diikuti oleh provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Banten. Seluruh provinsi di Indonesia diharapkan memberikan peningkatan produksi daging sapi secara bertahap disesuaikan kemampuan kontribusi masing-masing provinsi. Pemerintah masih menitikberatkan Pulau Jawa untuk memenuhi kebutuhan produksi daging sapi nasional dengan kontribusi sebesar 60% tahun 2010 dan terus menerus berangsur menurun menjadi 53% tahun 2014, sebaliknya pemerintah memotivasi daerah-daerah di luar Pulau Jawa untuk meningkatkan produksi daging sapi dengan kontribusi sebesar 40% terhadap kebutuhan nasional pada tahun 2010 menjadi 47% pada tahun 2014 (lihat tabel 6).

**Tabel 6.** Sasaran Produksi Daging Sapi di Pulau Jawa dan Luar Pulau Jawa, 2010-2014

	Sasaran Produksi Daging Sapi (ribu ton)					Kontribusi (%)				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
<b>a Pulau Jawa</b>										
DKI Jakarta	9	9	9	9	9					
Jabar	71	71	72	73	73					
Jateng	46	47	48	49	49					
DI Yogyakarta	5	5	5	5	5					
Jatim	87	91	94	97	101					
Banten	29	34	39	46	53					
sub total	247	256	267	278	291	60%	58%	57%	55%	53%
<b>b Di luar Pulau Jawa</b>										
Bali, NTT, NTB	25	27	30	33	36					
Sumatera	79	89	100	112	127					
Sulawesi & Maluku	31	34	38	43	48					
Kalimantan	26	28	31	34	38					
Irian Jaya	4	4	5	6	6					
sub total	165	183	204	228	255	40%	42%	43%	45%	47%
<b>Total</b>	<b>412</b>	<b>439</b>	<b>471</b>	<b>506</b>	<b>546</b>					

Sumber: Kementerian Pertanian, 2010.

<sup>17</sup> Bank Indonesia, *opcit*

Walaupun produksi ditekankan pada target yang terus meningkat selama periode tersebut, tiga provinsi (Jawa Timur, Jawa Barat & Jawa Tengah) yang memiliki kontribusi daging sapi terbesar ini mengalami penurunan prosentasi kontribusi produksi daging sapi nasional. Hal ini berkaitan upaya optimalisasi perkembangan sapi di luar Pulau Jawa, dengan mempertimbangkan kawasan atau padang penggembalaan ternak yang masih luas.

Realisasi Produksi Daging Sapi Nasional pada tahun 2009 telah mencapai 403 ribu ton. Untuk memenuhi sasaran produksi di tahun 2010 yang telah ditetapkan dalam Renstra Kementerian Pertanian, pertumbuhan produksi daging sapi yang diharapkan adalah sebesar 8,8 ribu ton atau meningkat sebesar 2,1% dari tahun sebelumnya. Pertumbuhan yang signifikan lebih difokuskan pada pengembangan produksi sapi yang berlokasi di luar Pulau Jawa dengan peningkatan sebesar 4% atau mencapai 7 ribu ton daging sapi (lihat tabel 6).

**Tabel 6.** Realisasi Produksi Daging Sapi 2009 dan Sasaran Produksi Daging Sapi 2010

	Realisasi Produksi 2009 <i>ribu ton</i>	Sasaran Produksi 2010 <i>ribu ton</i>	%	Expected Growth <i>ribu ton</i>
<b>a Pulau Jawa</b>				
<i>Jawa Timur</i>	87,3	87,5	99,8%	
<i>Jawa Barat</i>	71,7	70,5	101,7%	-1,2
<i>Jawa Tengah</i>	46,8	46,3	101,1%	-0,5
<i>Banten</i>	26,5	29,1	91,1%	2,6
<i>DKI Jakarta</i>	7,6	8,7	87,7%	1,1
<i>DI Yogyakarta</i>	4,6	4,7	98,2%	0,1
Subtotal	244,5	246,7	99,1%	2,2
<b>b Pulau Luar Jawa</b>				
1 <i>Sumatera</i>	78,6	80,9	97,1%	2,3
2 <i>Sulawesi &amp; Maluku</i>	31,3	29,0	107,8%	-2,3
3 <i>Kalimantan</i>	20,5	26,2	78,3%	5,7
4 <i>Bali &amp; Nusa Tenggara</i>	24,2	24,9	97,4%	0,7
5 <i>Papua</i>	3,8	4,0	94,4%	0,2
Subtotal	158,4	165,0	96,0%	6,6
<b>Total Produksi</b>	<b>402,9</b>	<b>411,7</b>	<b>97,9%</b>	<b>8,8</b>

Sumber: Kementerian Pertanian, 2010

### 3. Impor Daging Sapi

Berdasarkan realisasi impor daging sapi dan jeroan 4 (empat) tahun terakhir terjadi peningkatan untuk impor daging tetapi terjadi penurunan untuk impor jeroan, sebagaimana dapat dilihat pada tabel 7 berikut:

**Tabel 7.** Jumlah Impor Daging Sapi Tahun 2004-2009 (ribu ton)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Daging Sapi	11.8	21.5	25.9	50.2	57.2	64.1
Jeroan (Offal)	36.5	34.7	36.5	13.8	12.9	10.6
<b>Jumlah</b>	48.3	56.2	62.4	64.0	70.1	74.7
Kenaikan (%)		16.36	11.03	2.56	9.53	6.56
Jeroan : Daging	75.3	61.7	58.5	21.5	18.4	14.9

*Sumber:* Kementerian Pertanian, 2010

Adapun jenis daging sapi yang diimpor meliputi: (i) *Prime Cut (Bone Less dan Bone Inn)*; (ii) *Secondary Cut (Bone Less dan Bone Inn)*; (iii) *Variation Meat*; serta (iv) *Offal* yang terdiri dari 2 jenis yakni jantung dan hati. Ke depan, proporsi masing-masing jenis daging yang diimpor harus diutamakan untuk memenuhi kebutuhan hotel dan restoran, dalam jumlah yang proporsional, serta disesuaikan dengan kebutuhan dan memperhatikan Aman, Sehat, Utuh, dan Halal (ASUH) maupun kepatutan.

Tingkat konsumsi daging sapi yang terus meningkat membuat kebutuhan akan daging sapi ikut naik. Di saat yang sama kebutuhan tersebut tidak dapat dipenuhi dari dalam negeri, akibatnya impor daging sapi juga meningkat. Perlu ditinjau pengaruh kebijakan impor dilihat dari beberapa sisi, sebagai berikut:

1. Dilihat dari sisi peternak Volume daging (daging sapi bakalan) impor yang terus meningkat berefek negatif terhadap harga daging sapi lokal. Masuknya daging beku impor ke dalam negeri berpotensi menjatuhkan harga daging lokal, sehingga harga daging lokal tidak mampu bersaing dengan daging impor yang relatif lebih murah. Tidak adanya jaminan harga menyebabkan para peternak dalam negeri resah dan akan enggan untuk mengembangkan usahanya. Impor yang terus meningkat untuk pemenuhan kekurangan kebutuhan konsumsi, justru akan menghambat tercapainya target swasembada. Sebaliknya target penurunan impor sebesar 10% dari total kebutuhan nasional yang direncanakan oleh pemerintah diharapkan dapat dijadikan sebagai

- peluang bagi peternak lokal untuk meningkatkan produksi dan mencapai swasembada.
2. Dilihat dari sisi konsumen. Meningkatnya volume daging impor yang harganya relatif lebih murah daripada produksi lokal, menyebabkan harga produksi lokal tidak kompetitif di pasar, dan barang impor lebih diminati oleh konsumen. Sebaliknya, adanya kebijakan penurunan impor untuk mencapai swasembada daging sapi akan mendorong meningkatnya harga yang akan berlaku di pasar seiring dengan meningkatnya volume produksi lokal. Kebijakan impor sebesar 10% dari total kebutuhan nasional diharapkan dapat dijadikan sebagai tekanan persaingan kepada peternak lokal agar dapat memproduksi secara efisien. Hal ini diperlukan kebijakan pemerintah untuk memberikan kepastian harga kepada pelaku usaha sehingga harga daging tetap atraktif namun masih terjangkau oleh konsumen.
  3. Dilihat dari sisi negara importer. Salah satu upaya pencapaian PSDP dalam pengurangan komposisi impor, yaitu kebijakan penghentian izin impor sapi bakalan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, mengakibatkan pasokan (*supply*) di Australia berlebih, sehingga berdampak terhadap penurunan harga. Selama ini, Australia mengekspor hampir 50% sapi bakalan ke Indonesia, sehingga kebijakan ini berdampak signifikan terhadap pasar ternak di negara tetangga itu. Kelebihan supply yang diakibatkan turunnya permintaan daging sapi menyebabkan harga produk di negara tersebut menurun.

Salah satu kegagalan pemerintah dalam menerapkan kebijakan pertanian selama ini untuk mencapai swasembada daging adalah tidak mengontrol volume impor. Kebijakan untuk pencapaian target swasembada adalah pengenaan tarif biaya masuk yang ditetapkan untuk daging impor sebesar 5%, dan impor *feeder cattle* sejauh dapat dijadikan sapi bakalan dikenakan tarif biaya masuk 0% dengan syarat badan maksimal 350 kg. Saat ini Indonesia melakukan banyak impor ternak sapi komoditas untuk digemukkan menghasilkan daging. Untuk mendukung program swasembada daging seharusnya hal tersebut dilakukan dalam jangka pendek, dan walaupun dilakukan, impor dalam bentuk ternak sebagai sumberdaya oleh suatu daerah sumber bibit hanya diperuntukkan untuk wilayah Indonesia. Dengan demikian keberadaan sumberdaya yang ada dapat diperbaharui sehingga nilai tambah industri lebih banyak diperoleh di dalam negeri.

Peran Kementerian Pertanian sangat diperlukan untuk membatasi volume impor sapi dari negara lain dengan memperketat aturan sehubungan dengan impor sapi (misalnya berat maksimal sapi impor), dan dikeluarkannya surat izin importir sapi. Di sini, Kementerian Pertanian masih terus mencari terobosan dalam mencukupi konsumsi daging sapi dalam negeri, dengan mencari alternatif negara pemasok daging sapi di Indonesia. Karena Australia dianggap telah memonopoli pasar daging sapi di Indonesia, selanjutnya menimbulkan isu mahalannya daging sapi di pasar karena ketergantungan hanya pada satu sumber impor saja. Kejadian tersebut yang melatar belakangi munculnya alternatif melakukan impor daging sapi dari Brazil. Meskipun Brazil masih belum terbebas dari penyakit mulut dan kuku (PMK)<sup>18</sup>

Indonesia sebagai negara yang bebas PMK, penganut *system country base* (jika suatu negara bebas PMK maka tidak mungkin untuk melakukan impor daging sapi dari negara yang belum terbebas dari PMK). Hal ini sesuai dengan kebijakan Menteri Pertanian, yakni Permentan No.27/Permentan/OT.140/3/2007 bahwa tidak diizinkan untuk mengimpor daging, karkas maupun jeroan dari negara yang tertular PMK. Sejalan juga dengan UU No.6/1967 tentang pokok-pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan, yang berisikan pelarangan mengimpor hewan hidup maupun produk hewan yang tidak dimasak dari negara yang tertular PMK.

Rencana impor daging sapi akan dilakukan oleh pemerintah RI, didukung dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Pertanian No.3.026 tahun 2009 yang menyetujui impor daging tanpa tulang asal Brazil. Kebijakan tersebut akan memancing risiko yaitu menjadi media pembawa PMK dan daging sapi tanpa tulang tersebut juga sudah mengalami pelayuan 24 jam dengan tingkat keasaman sangat rendah<sup>19, 21</sup>. Selain bertentangan dengan Permentan dan UU No.6/1967, juga tidak menjamin terciptanya iklim yang kondusif bagi perkembangan peternakan di dalam negeri khususnya sapi.

---

<sup>18</sup> Anonimous, "Sistem Integrasi Tanaman dan Ternak Memberikan Nilai Lebih Bagi Petani", dalam <http://www.litbang.deptan.go.id/berita/one/480/>, diakses 11 April 2010

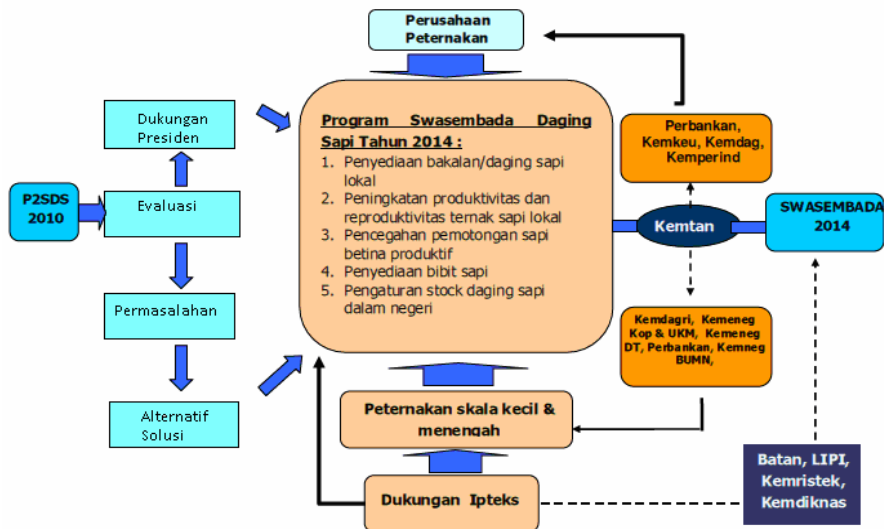
<sup>19</sup> "Kata Pengantar Dinas Peternakan Jawa Timur", dalam <http://www.disnak-jatim.go.id>, diakses 10 April 2010.

Keputusan Menteri Pertanian No.3.026 tahun 2009 bisa saja dilakukan apabila mengubah UU No. 6 tahun 1967 dan Permentan No.27/Permentan/OT.140/ 3/2007. Selain itu harus pula dilengkapi dengan hasil analisis terhadap risiko dan manfaatnya, kesiapan sarana serta prasarana, kelayakan ekonomi dan finansial dilihat dari nilai tukar petani, dan tersediannya dana tanggap darurat yang siap pakai serta faktor keamanan dalam mencegah dan mengatasi PMK.

### **Upaya Pencapaian Swasembada Daging Sapi 2014**

Swasembada daging sapi sebagai program pemerintah merupakan kemampuan pemerintah sebagai regulator menyediakan 90% dari total kebutuhan daging sapi lokal di dalam negeri sedangkan 10% sisanya berasal dari pasokan dari luar negeri berupa impor sapi bakalan dan impor daging. PSDS 2014 ini merupakan tindak lanjut program swasembada daging yang pernah dicanangkan pada tahun 2005 dan tahun 2010.

PSDS 2014 adalah upaya khusus pengembangan peternakan sapi lokal maupun sapi persilangan antara sapi lokal dan sapi *exotic* dengan memperhatikan aspek perbibitan, pakan, budidaya, kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat *veteriner*, serta aspek penunjang seperti permodalan, kelembagaan, dan pemberdayaan peternak. Dengan memperhatikan pencapaian kinerja P2SDS 2010 dengan berbagai permasalahan dan tantangan ke depan, disertai komitmen Presiden RI dalam menyukseskan swasembada daging sapi di Indonesia, program Pencapaian Swasembada Daging Sapi (PSDS) 2014 dipertajam menjadi lima kegiatan pokok, yaitu (1) penyediaan bakalan/daging sapi lokal, (2) peningkatan produktivitas dan reproduktivitas ternak sapi lokal, (3) pencegahan pemotongan sapi betina produktif, (4) penyediaan bibit sapi lokal, dan (5) pengaturan stok daging sapi dalam negeri. Secara lengkap kerangka pikir program PSDS tahun 2014 disajikan pada Gambar 5.

**Gambar 5:** Kerangka Pikir Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014

Sumber: Kementerian Pertanian 2010

Dari lima kegiatan pokok PSDS 2014, setiap kegiatan tersebut dijabarkan secara lebih rinci dalam kegiatan operasional yang secara keseluruhan terdiri atas 13 kegiatan. Kegiatan pokok “penyediaan bakalan/daging sapi lokal” diimplementasikan dalam empat kegiatan operasional yaitu<sup>22</sup>: (1) Pengembangan usaha pembiakan dan penggemukan sapi lokal; (2) Pengembangan pupuk organik dan biogas; (3) Pengembangan integrasi ternak sapi dan tanaman; (4) Pemberdayaan dan peningkatan kualitas Rumah Potong Hewan (RPH). Kegiatan pokok “peningkatan produktivitas dan reproduktivitas ternak sapi lokal” diimplementasikan dalam tiga kegiatan operasional yaitu (5) Optimalisasi Inseminasi Buatan (IB) dan Intensifikasi Kawin Alam (InKA); (6) Penyediaan dan pengembangan pakan dan air; (7) Penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan pelayanan kesehatan hewan. Kegiatan pokok “pencegahan pemotongan sapi betina produktif” diimplementasikan melalui satu kegiatan operasional yaitu (8) penyelamatan sapi betina produktif. Kegiatan pokok “penyediaan sapi bibit” diimplementasikan dalam tiga kegiatan operasional yaitu (9) Penguatan wilayah sumber bibit dan kelembagaan usaha pembibitan; (10) Pengembangan usaha pembibitan sapi potong melalui *Village Breeding Centre* (VBC); (11) Penyediaan sapi bibit

melalui subsidi bunga (program Kredit Usaha Pembibitan Sapi/KUPS). Kegiatan pokok “pengaturan stok daging sapi di dalam negeri” diimplementasikan dalam dua kegiatan operasional yaitu (12) Pengaturan stok sapi bakalan dan daging sapi; dan (13) Pengaturan distribusi dan pemasaran sapi dan daging. Secara diagramatik, 13 kegiatan operasional yang diimplementasikan untuk menerapkan lima kegiatan pokok disajikan pada gambar 6.

**Gambar 6.** Kegiatan Pokok dan Operasional dalam Program PSDS 2014



Sumber: Kementerian Pertanian 2010

Pada dasarnya lima kegiatan pokok PSDS 2014 tersebut dilaksanakan di seluruh 33 provinsi di Indonesia namun tidak semua provinsi melaksanakan 13 kegiatan operasional. Berdasarkan kepadatan populasi sapi, 20 provinsi diprioritaskan dalam program PSDS 2014 sedangkan 13 provinsi lainnya diarahkan menjadi wilayah pertumbuhan baru yang mendukung swasembada daging sapi secara berkelanjutan.

Berdasarkan jumlah populasi ternak sapi potong beserta faktor pendukung lainnya seperti daya dukung lahan untuk pakan, budidaya, kondisi geografis, dan kualitas sumber daya peternak, 20 provinsi yang

diprioritaskan dalam program PSDS 2014 dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. **Kelompok I** Daerah prioritas pengembangan Inseminasi Buatan (IB) mencakup lima provinsi yaitu; Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali.
2. **Kelompok II** Daerah prioritas pengembangan IB dan Intensifikasi Kawin Alam (InKA) secara bersamaan mencakup 12 provinsi yaitu; Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Gorontalo, Jambi, dan Riau.
3. **Kelompok III** Daerah prioritas pengembangan InKA mencakup tiga provinsi yaitu; Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Tenggara.

Pengamatan terhadap usaha peternakan di aspek budidaya di Indonesia menunjukkan bahwa lambatnya peningkatan populasi sapi potong secara mayoritas disebabkan oleh (a) tingginya angka kematian; (b) banyaknya pemotongan sapi betina produktif; (c) pemotongan sapi pada umur muda; dan (d) rendahnya angka kelahiran (*calf crop*). Keempat penyebab tersebut akan diperhatikan secara khusus terkait dengan 13 kegiatan operasional karena memiliki dampak yang sangat signifikan terhadap upaya meningkatkan populasi yang berujung pada pencapaian swasembada daging<sup>20</sup>.

## IV. Penutup

### A. Kesimpulan

Kegagalan pelaksanaan program swasembada daging tahun 2005 dan kurang berhasilnya swasembada tahun 2010 menunjukkan bahwa pertumbuhan populasi tidak sebanding dengan permintaan, dalam hal ini konsumsi masyarakat. Beberapa faktor yang mempengaruhi pencapaian swasembada daging sapi berdasarkan pengalaman masa lalu, yaitu tingkat produksi atau ketersediaannya daging sapi, tingkat konsumsi/kebutuhan

---

<sup>20</sup> Blueprint Kementerian Pertanian

akan daging sapi, volume impor atas daging tersebut untuk memenuhi kekurangan kebutuhan daging sapi, dan sarana dan prasarana pendukung produksi daging sapi.

Produksi daging sapi menduduki peringkat pertama perkembangan produksi daging non unggas di Indonesia selama kurun waktu 2000-2009. Empat besar produsen daging sapi di Indonesia selama periode tersebut adalah provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Banten, dengan kontribusi produksi daging sapi dari pulau Jawa terhadap total produksi nasional rata-rata sebesar 62%, sisanya merupakan produksi daging yang berasal dari Pulau Jawa. Realisasi Produksi Daging Sapi Nasional pada tahun 2009 telah mencapai 403 ribu ton. Untuk memenuhi sasaran produksi di tahun 2010 yang telah ditetapkan dalam Renstra Kementerian Pertanian, pertumbuhan produksi daging sapi yang diharapkan adalah sebesar 8.8 ribu ton atau meningkat sebesar 2.1% dari tahun sebelumnya, dan terus meningkat hingga tahun 2014. Pertumbuhan yang signifikan lebih difokuskan pada pengembangan produksi sapi yang berlokasi di luar Pulau Jawa dengan peningkatan sebesar 4% atau mencapai 7 ribu ton daging sapi.

## **B. Rekomendasi**

Beberapa hal yang dapat kami usulkan berdasarkan uraian di atas adalah sebagai berikut:

1. Program swasembada merupakan program lintas sektoral dan departemen, yang memerlukan dukungan dari berbagai pihak (seperti peternak, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, DPR/D, koordinasi pemerintah pusat dan daerah) sehingga memerlukan dasar hukum yang kuat dan dituangkan dalam program operasional terinci yang bersifat *multiyear* dengan tolak ukur yang jelas.
2. Kebutuhan dana yang dibutuhkan harus dialokasi untuk mendukung program ini. Dana tersebut dapat bersumber dari APBN/D maupun penyediaan kredit program. Untuk itu, perlu dibuat rencana program implementasi dan evaluasi yang jelas, dan didukung oleh kebijakan lain yang sifatnya sinergis dan konsisten.
3. Akses permodalan terhadap pengusaha dalam negeri diharapkan dipermudah, dapat melalui lembaga keuangan mikro, subsidi maupun

- bantuan pemerintah. Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS) harus segera disempurnakan sehingga dapat mudah diakses oleh peternak kecil.
4. Pemerintah perlu meninjau kembali regulasi yang ada untuk lebih melindungi peternak lokal, sehingga dapat meningkatkan produksi dalam negeri. Salah satunya bertindak tegas dalam membatasi volume impor sapi dari negara lain dengan memperketat aturan impor sapi, dan selektif dalam mengeluarkan surat izin importir sapi.
  5. Kebijakan impor sangat tidak kreatif sebab yang perlu dilakukan pemerintah adalah meningkatkan produksi sapi (intesifikasi) dan ekstensifikasi lahan untuk peternakan sapi.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Farida Yayuk, Khomsan Ali, Dworiani. C. Meti, 2004, *Pengantar Pangan dan Gizi*, Jakarta: Penebar Swadaya.
- Ramdan. H., Yusran dan D. Darusman, 2003, *Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Otonomi Daerah: Perspektif Kebijakan dan Valuasi Ekonomi*, Bandung: Alqaprint.

### Dokumen resmi

- Blue Print Program Swasembada Daging Sapi 2014
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor 27 tahun 2007 tentang Pemasukkan Karkas, Daging, dan Jeroan.
- Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014.
- Rencana Pembangunan Pertanian tahun 2005-2009
- Undang Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.
- Undang Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan.

### Artikel dalam Jurnal

- BI, 2009, *Indikator Aktifitas Ekonomi Terpilih November 2009*, Bank Indonesia, Jakarta.
- Ilham.N, 2006, "Analisis Sosial Ekonomi Dan Strategi Pencapaian Swasembada Daging 2010", Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Saliem. H. P., S. Mardianto dan P. Simatupang, 2003, "Perkembangan dan Prospek Kemandirian Pangan", *Analisis Kebijakan Pertanian*, 1 (2) : 123-142.
- Siregar. M, dan N. Ilham, 2003, "Upaya Peningkatan Efisiensi Usaha Ternak Ditinjau dari Aspek Agribisnis yang Berdaya Saing", *F AE*, 21 (1): 57-66.
- Subagyo Imam, 2009, "Potret Komoditas Daging Sapi", *Economic Review*, No.217/ September 2009.
- Yusdja. Y, R. Sayuti, B. Winarso, I. Sadikin dan C. Muslim, 2004, "Pemantapan Program dan Strategi Kebijakan Peningkatan Produksi

Daging Sapi”, Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian.

Yusdja. Y, dan N. Ilham, 2006, “Arah Kebijakan Pembangunan Peternakan”, *Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 4 No.1, Maret 2006:18-38.

### **Surat kabar**

“Dua Ribu Sapi Impor Ilegal Disita”, *Republika*, 24 Mei 2010.

“Menuju Swasembada Daging Sapi 2014”, *Neraca*, 4 Juni 2010.

“Sapi Impor Ilegal”, *Media Indonesia*, 25 Mei 2010.

### **Internet**

Arifin Bustanul, “Mengatasi Masalah Gizi dan Pangan di Indonesia dengan Pendekatan Ketahanan Pangan Rumah Tangga”, [http://www.rudyc.com/PPS702-ipb/09145/bernatal\\_saragih.pdf](http://www.rudyc.com/PPS702-ipb/09145/bernatal_saragih.pdf), diakses 27 April 2010.

Anonimous. 2007, “Sistem Integrasi Tanaman dan Ternak Memberikan Nilai Lebih Bagi Petani”, <http://www.litbang.deptan.go.id/berita/one/480/>, diakses 11 April 2010.

Dinas Peternakan Provinsi Jawa Timur, “Kata Pengantar Dinas Peternakan Jawa Timur”, <http://www.disnak-jatim.go.id>, diakses 10 April 2010.

Indonesia.com, 6 Jul 2009, “SBY: Program Sejuta Sapi NTB Sejalan Kebijakan Pusat”, <http://www.indonesia.com>, diakses 8 April 2010.

Indonesia.com, 22 Oct 2007, “Swasembada Daging Harus Libatkan Swasta”, <http://www.indonesia.com>, diakses 9 April 2010.

Jasmal A Syamsu, 13 Januari 2010, “Edisi Tiga: Swasembada Daging Sapi 2014”, <http://jasmal.blogspot.com/2010/01/edisi-tiga-swasembada-daging-sapi-2014.html>, di-akses 26 April 2010.

Kompas.com, 9 Nopember 2009, “Swasembada Daging Sapi 2014”, <http://www.kompas.com>, diakses 26 April 2010.

Lawupos, 9 Desember 2009, “Jatim Kembangkan Sapi Berlian”, <http://www.lawupos.net>, diakses 27 10 April 2010.

Media Indonesia. Com, 15 Oktober 2009, “Swasembada Daging Nasional Diundur Jadi 2014”, <http://www.mediaindonesia.com>, diakses 8 April 2010.

