

# TINJAUAN KEBIJAKAN PENGEMBANGAN AGRIBISNIS SAPI POTONG

Yusmichad Yusdja dan Nyak Ilham

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Jl. A. Yani, No. 70 Bogor*

## PENDAHULUAN

Awal tahun 2005, Indonesia memasuki pembangunan babak baru dengan melakukan berbagai reposisi struktur pembangunan sebagai akibat dampak krisis ekonomi yang berkelanjutan. Tiga puluh tahun masa PJP I, Indonesia telah mencatat banyak keberhasilan dan menimba banyak pengalaman untuk menjadi bekal dalam menghadapi pembangunan jangka panjang yang baru. Khususnya, sektor pertanian, Indonesia pernah berhasil meletakkan dasar-dasar utama dalam menggerakkan seluruh subsektor pertanian antara lain pangan, peternakan dan hortikultura. Dengan bekal pengalaman tersebut, pembangunan akan didorong berjalan terus, memanfaatkan momentum yang ada dengan menciptakan peluang-peluang baru.

Rencana pembangunan peternakan jangka panjang akan berada dalam ruang tahun 2005-2020. Dalam ruang waktu itu, telah berlangsung pasar bebas regional dan pasar bebas dunia (WTO) tahun 2020. Rencana pembangunan jangka panjang yang baru, mengantarkan bangsa Indonesia memasuki masa globalisasi dunia atau memasuki dunia baru yang sudah mengalami banyak perubahan-perubahan dari yang ada sekarang. Program pembangunan pertanian ke depan tentu tidak terlepas dari usaha mengantisipasi keadaan dan perubahan-perubahan tersebut.

Walaupun dari tahun ke tahun, peran sektor pertanian terhadap PDB secara relatif terus menurun, akan tetapi secara absolut sumbangan sektor pertanian terus meningkat, sehingga fungsi sektor pertanian sebagai penyangga kehidupan ekonomi bangsa tidak dapat diabaikan. Dengan kondisi yang demikian salah satu subsektor pertanian yang sudah lama dipromosikan sebagai pertumbuhan baru adalah peternakan. Data memperlihatkan bahwa baik secara relatif maupun absolut, sumbangan subsektor peternakan terhadap pendapatan sektor pertanian terus meningkat. Sehingga, komoditas peternakan memang layak menjadi sumber pertumbuhan yang menjanjikan di masa depan. Terutama untuk industri perunggasan, sapi potong dan sapi perah. Ketiga komoditas ini mempunyai peluang besar untuk memenuhi konsumsi domestik sekaligus mensubstitusi impor yang tahun-tahun terakhir ini terus melonjak, bahkan dapat juga diarahkan untuk ekspor.

Komoditas peternakan merupakan komoditas dunia, karena daya adaptasi hidup ternak yang luas. Hampir seluruh negara mengenal dengan baik tentang komoditas sapi yang merupakan penghasil bahan makanan bergizi tinggi. Dengan demikian hampir semua negara dapat menjadi penghasil ternak baik untuk konsumsi sendiri maupun untuk ekspor. Hal ini memperlihatkan bahwa hanya dengan memanfaatkan keunggulan komparatif dan meningkatkan daya saing, ada peluang bagi Indonesia untuk menjadikan ternak Indonesia sebagai produk dunia, paling tidak dalam upaya memenuhi permintaan dalam negeri.

Pada sisi lain, profil industri peternakan nasional mempunyai masalah pada hampir di seluruh simpul-simpul agribisnis, mulai dari pengadaan sarana produksi, budidaya, pengolahan sampai pada simpul pemasaran dan simpul-simpul organisasi pemerintah. Simpul-simpul agribisnis dan organisasi pemerintah tersebut bekerja tidak saling menunjang, dan tidak saling seimbang. Sehingga strategi dan kebijakan pemerintah menjadi serba salah.

Perlu juga diperhatikan bahwa komitmen pemerintah menjadikan usaha budidaya ternak sebagai sumber lapangan kerja dan mata pencaharian rakyat terutama di pedesaan. Komitmen ini secara sadar atau tidak, mendukung intervensi pemerintah dalam industri peternakan nasional. Atas dasar itu, usaha-usaha merancang strategi dan program pembangunan industri peternakan yang efektif menjadi lebih penting. Makalah ini bertujuan untuk memaparkan permasalahan dalam pembangunan peternakan khususnya industri sapi potong dan upaya apa yang harus dilakukan dalam menghadapi perubahan lingkungan strategis ekonomi internasional di masa depan.

## **MASALAH DAN TANTANGAN EKONOMI SAPI POTONG**

### **Perkembangan Populasi dan Produksi**

Laju pertumbuhan populasi sapi nasional berdasarkan data sekunder yang tersedia dalam 30 tahun terakhir hanya 1,44 persen (Statistik Peternakan 2003). Pertumbuhan tersebut dinilai sangat lambat, dan bahkan beberapa wilayah sentra produksi jumlah sapi mengalami penurunan. Sebenarnya diperlukan sensus jumlah sapi seluruh Indonesia, sehingga dapat diketahui sumber khasanah ini secara rinci dan tepat sehingga kita dapat lebih mudah memecahkan masalah sektor produksi. Data sekunder tentang populasi yang tersedia sekarang sebenarnya diragukan kebenarannya. Sementara itu, dengan alasan biaya kegiatan sensus peternakan tidak pernah dilakukan.

Berdasarkan data jumlah sapi potong di Indonesia tahun 2003 sekitar 11 juta ekor yang tersebar di 30 provinsi di Indonesia. Sebaran tertinggi (54%) berada di pulau Jawa terutama Jawa Timur dan Jawa Tengah, 14 persen berada di sepanjang kawasan Nusa Tenggara yakni NTT, NTB dan Bali; 15 persen di

Sumatra dan sisanya sekitar 12 persen berada di Sulawesi, Maluku dan Irija Selatan. Tabel 1 memperlihatkan, tujuh provinsi sentra produksi ternak potong sesuai urutan. Indonesia hanya memiliki Jatim, Jateng dan Sulsel sebagai pemasok ternak potong terpenting. Sedangkan Bali, NTT, Lampung dan NTB merupakan sentra produksi kedua dalam jumlah populasi. Bahkan akhir-akhir ini kenyataan menunjukkan peran Sulawesi Selatan menurun tajam.

Tabel 1. Tujuh Provinsi Pemasok Ternak Potong di Indonesia

Provinsi	Populasi (000 ekor)	%
Jatim	3.312	30,1
Jateng	1.317	12,0
Sulsel	718	6,5
Bali	529	4,8
NTT	485	4,4
Lampung	337	3,4
NTB	376	3,4
Rata-rata Lainnya	194	1,8
Indonesia	11.008	100,0

Sumber : Statistik Peternakan.

Berdasarkan data tersebut, sebenarnya Indonesia hanya perlu meng-konsentrasikan seluruh kekuatan untuk membina ke tujuh provinsi tersebut sebagai pusat pertumbuhan dan pengembangan populasi ternak sapi potong. Selama ini pemerintah menerapkan pembangunan sapi potong dengan pendekatan total provinsi sehingga program-program terlalu bersifat umum. Strategi semacam itu sebaiknya ditinggalkan dan mulai dilakukan prioritas pembinaan pada tujuh provinsi tersebut. Secara keseluruhan, dengan jumlah sapi yang begitu besar, Indonesia harus mampu mendongkrak pertumbuhan produksi daging untuk mengimbangi laju pertumbuhan permintaan yang relatif tumbuh lebih cepat yakni 4,7 persen per tahun.

Untuk menanggulangi penurunan populasi, Pemerintah melakukan pendekatan teknis dengan menerapkan Inseminasi Buatan (IB), menekan kematian dengan pencegahan, pengendalian dan pemberantasan penyakit; pengendalian pemotongan; larangan penyembelihan sapi betina produktif dan melakukan impor bibit (Soehadji, 1995). Kebijakan ini ternyata tidak banyak menolong. Berbagai masalah timbul di lapang. Sebenarnya program semacam itu akan otomatis berjalan sendiri jika produsen mampu menggunakan sinyal pasar, seperti harga dan perkembangan konsumsi serta selera konsumen. Atas dasar itu, usaha pemerintah pada masa datang adalah menggunakan sinyal tersebut sebagai pendorong pembangunan dengan menyediakan fasilitas umum yang dibutuhkan dan penelitian-penelitian lain yang diperlukan.

Berdasarkan hasil pengolahan data pertumbuhan ekonomi dan jumlah produksi sapi daging pada tingkat nasional (Yusdja, 1995), laju pertumbuhan ekonomi Indonesia selama tahun 1994-1997 yang berkisar antara 5 - 10 persen per tahun, hanya mampu mendorong produksi ternak potong sebesar 0.05 persen per tahun. Informasi ini memperlihatkan bahwa dengan strategi pembangunan yang ada sekarang, akan sulit mengangkat maju komoditas peternakan sapi potong. Oleh karena itu diperlukan perhatian khusus dalam kebijakan ekonomi makro yang dapat baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perkembangan ternak sapi potong. Dengan kata lain harus diciptakan kebijakan makro untuk mendorong perkembangan usaha ternak sapi potong.

Pertanyaan pada tingkat mikro yang sifatnya mendesak saat ini adalah mengapa pertumbuhan populasi sapi berjalan lambat? Beberapa masalah dan tantangan, umumnya adalah sebagai berikut :

1. Sentra produksi sapi utama yakni pulau Jawa, sama sekali tidak mempunyai padang penggembalaan. Sapi dipelihara menyebar menurut RT pertanian di seluruh pedesaan dan ternak tersebut diberi hijauan pekarangan dan limbah pertanian. Sebagian besar peternak menggunakan teknologi budidaya sangat sederhana dan tujuan utama pemeliharaan adalah menjadikan sapi sebagai sumber tenaga kerja, tabungan atau status sosial dan bukan sebagai penghasil daging. Pemeliharaan tidak diarahkan untuk tujuan pasar.
2. Sentra produksi sapi potong kedua yakni Indonesia kawasan timur dengan porsi populasi sebesar 16 persen sebagai supplier utama ternak potong bagi DKI dan Jabar memang memiliki padang penggembalaan yang relatif luas dan cukup, namun padang-padang tersebut dikapling-kapling menurut hak milik dan padang tersebut didera oleh musim kering yang panjang (9 bulan), apalagi sentuhan pengelolaan terhadap padang penggembalaan tersebut sangat miskin teknologi dan ilmu pengetahuan, sehingga daya tampung padang penggembalaan ini semakin menurun. Penampilan ternak dalam padang penggembalaan tersebut sangat memprihatinkan antara lain diperlihatkan oleh penurunan berat badan ternak, kematian anak sapi yang relatif tinggi dan angka kelahiran yang rendah.

## **Budidaya dan Ekonomi Usaha Ternak**

Indonesia memiliki tiga pola pengembangan sapi potong rakyat. Pertama, pengembangan sapi potong yang tidak dapat dilepaskan dari perkembangan usaha pertanian terutama sawah dan ladang. Artinya di setiap wilayah persawahan atau perladangan yang luas maka di sana ditemukan banyak ternak sapi. Pola ini terjadi di Jawa, Sumatra dan sebagian Kalimantan serta Sulawesi. Peternak memelihara sapi dengan tujuan sebagai sumber tenaga kerja terutama pengolahan tanah dan penarik barang. Oleh karena itu, pertumbuhan pertanian akan mendongkrak pertumbuhan jumlah sapi. Pada sisi lain, perkembangan usaha pertanian

berhubungan erat dengan perkembangan penduduk. Penduduk akan semakin padat di wilayah tanah pertanian yang subur. Keadaan ini menciptakan struktur usaha peternakan berskala kecil.

Pola kedua, adalah pengembangan sapi tidak terkait dengan pengembangan usaha pertanian. Pola ini terjadi di wilayah tidak subur, sulit air, temperatur tinggi, dan sangat jarang penduduk seperti NTT, NTB, dan sebagian Sulawesi. Pada umumnya, pada wilayah semacam ini, terdapat padang-padang yang luas yang tidak dapat digunakan sebagai lahan pertanian. Tujuan pemeliharaan sapi potong di wilayah ini, yang semula dimaksudkan sebagai sumber daging, ternyata juga berkembang sebagai status sosial. Usaha sapi tetap bertahan sebagai usaha rakyat namun pemerintah mengubah *image* tersebut bahwa usaha ternak sapi merupakan lapangan kerja dan sumber pendapatan (Yusdja, 1990).

Ciri-ciri peternakan rakyat yakni skala usaha relatif kecil, merupakan usaha rumah tangga, merupakan usaha sampingan, menggunakan teknologi sederhana dan bersifat padat karya serta berbasis organisasi kekeluargaan (Azis (1993). Usaha peternakan rakyat memiliki posisi yang sangat lemah dan sangat peka terhadap perubahan. Alternatif pengembangannya adalah dengan melakukan reformasi modal, penciptaan pasar, sistem kelembagaan dan input teknologi. Tujuannya adalah untuk merubah usaha rakyat kepada usaha yang maju.

Struktur pemilikan atau pengusahaan ternak akan mengalami perubahan dalam masa mendatang, karena hal-hal berikut :

1. Adanya perubahan struktur penggunaan lahan, dari persawahan menjadi lahan untuk keperluan sektor non pertanian (Kasryno, 1996). Sehingga jika kehadiran ternak sapi dikaitkan dengan perkembangan pertanian, berarti dengan menyusutnya lahan pertanian di masa mendatang akan diikuti oleh menyusutnya jumlah ternak.
2. Introduksi traktor akan menggantikan peran ternak sapi, akan menyebabkan hilangnya budaya pertanian dengan menggunakan ternak sapi. Introduksi traktor pertanian bagaimanapun juga akan mempengaruhi populasi ternak. Selama ini kebijakan introduksi traktor tidak disertai dengan kebijakan yang dapat mengarahkan tujuan pemeliharaan ternak menjadi sumber penghasil daging.
3. Suplai daging dari usaha rakyat menghadapi stagnasi (karena nomor 1 dan 2 diatas) sedangkan permintaan daging sapi terus melonjak maka akan muncul perusahaan-perusahaan skala besar untuk mengisi kekosongan produksi sapi yang tidak lagi bisa diandalkan dari usaha rakyat.
4. Pergeseran tenaga pertanian dari pedesaan ke kota menyebabkan penurunan jumlah petani dan sekaligus menyebabkan menyusut pula jumlah pengelola ternak, sehingga jumlah ternak diramalkan menyusut. Sekalipun petani yang masih tertinggal telah diberi penyuluhan tentang mengalihkan fungsi sapi dari

fungsi kerja menjadi sumber pendapatan, tetapi pemerintah tidak menyadari bahwa tindakan itu berarti mengubah budaya padat karya menjadi padat modal. Sesuatu yang tidak dapat dilakukan oleh petani.

Pola ketiga adalah pengembangan usaha penggemukan sapi potong yang benar-benar padat modal, dalam usaha skala besar, namun usaha ini hanya terbatas pada pembesaran sapi bakalan menjadi sapi potong. Perkembangan usaha skala besar ternyata tumbuh seperti jamur. Perusahaan penggemukan ini yang dikenal dengan istilah *feedlotter* menggunakan sapi bakalan impor untuk usaha penggemukan.

Pengadaan sapi bakalan dalam negeri memang tidak dapat diandalkan. Sebagai kasus, sapi bakalan yang banyak digunakan adalah sapi Bali, Madura dan persilangannya. Namun ada beberapa kendala yang dihadapi yakni :

1. Jumlah sapi Bali, Madura dan persilangannya saat ini hanya sekitar 37 persen dan kedua jenis sapi tersebut menyebar di seluruh provinsi terutama Bali, NTB dan NTT. Pada sisi lain, sapi-sapi tersebut mendapat pemeliharaan yang miskin sentuhan teknologi terutama dalam manajemen pemeliharaan dan pemberian pakan.
2. Pulau Jawa yang sekalipun mempunyai 54 persen dari total sapi namun pemilikan sapi Bali hanya sekitar 2 persen.
3. Pada sisi lain telah muncul pula usaha-usaha rakyat dalam penggemukan sapi potong terutama di NTT, NTB, Bali, Jawa Timur dan Jawa Tengah sehingga permintaan bakalan meningkat.

Keadaan ini menyebabkan perusahaan skala besar sulit mendapatkan sapi bakalan dari dalam negeri, baik dalam hal jumlah maupun mutu. Oleh karena itu, Indonesia mendorong impor sapi bakalan dengan melakukan deregulasi, membebaskan tarif impor sapi bakalan. Maka dimulailah, penguburan usaha rakyat secara perlahan-lahan.

### **Perdagangan dan Pengadaan Sapi Potong Dalam Negeri**

Perdagangan sapi dalam negeri sangat ditentukan oleh lokasi wilayah produksi dan wilayah konsumsi. Tabel 2 memperlihatkan wilayah konsumsi sapi potong rakyat – tidak termasuk sapi penggemukan asal perusahaan- dan wilayah produksi sapi rakyat. Wilayah konsumsi sapi potong rakyat utama adalah Jatim, Jabar, DKI Jakarta sedangkan wilayah produksi utama adalah Jatim, Sumatra, Jateng dan Nusa Tenggara (khususnya NTT, NTB dan Bali). Dengan demikian, Jawa Timur dan provinsi yang berada di Sumatra, Nusa Tenggara pada umumnya dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, kecuali DKI Jakarta dan Jabar. Hal ini menyebabkan terjadinya arus sapi potong dari wilayah produksi ke wilayah konsumsi Jabar dan DKI. Tarikan permintaan sapi potong untuk Jabar dan DKI relatif besar, yakni 36 persen dari total konsumsi atau sekitar 600.000 ekor sapi per tahun. Hal ini merupakan pekerjaan yang cukup berat.

Tabel 2. Peta Wilayah Menurut Pangsa Konsumsi dan Produksi Sapi Potong di Indonesia

Provinsi	Populasi (%)	Konsumsi (%)
Jatim	36	25
Jabar	2	20
DKI Jakarta	0	16
Sumatra	15	10
Jateng	16	10
Sulawesi	10	8
Nusatenggara	14	6
Kalimantan	3	5

Kondisi peta konsumsi dan produksi di atas mendorong perdagangan ternak antarpulau. Lebih-lebih, untuk melindungi produksi dalam negeri, pemerintah mengenakan tarif yang tinggi terhadap impor daging dan menerapkan aturan lainnya, seperti kesehatan, jumlah yang dapat diimpor, prosedur impor dan sebagainya, sehingga impor daging dan sapi bakalan memang terkesan menyulitkan. Namun demikian, semua usaha pemerintah di atas tidak konsisten dengan kebijakan perdagangan antarpulau dengan menerapkan sistem kuota yang bertujuan melestarikan populasi sapi. Walaupun tahun 1998 kebijakan kuota tingkat nasional telah dihapus, namun beberapa pemerintah daerah sentra produksi dengan hak otonomi daerah melaksanakan kebijakan kuota baru dengan berbagai cara.

Secara umum, kebijakan kuota menyebabkan perdagangan antarpulau menjadi tidak efisien. Pertama, jatah kuota dikuasai oleh perusahaan yang kuat dan cenderung berbentuk monopsoni. Kedua, jumlah kuota tidak ditentukan oleh kebutuhan wilayah konsumsi tetapi oleh kekuatan produksi (antara lain populasi, tingkat kelahiran dan tingkat kematian padahal datanya tidak pernah dapat dipercaya. Akibatnya, tarikan konsumsi tidak mampu memberikan insentif ke wilayah produsen. Ketiga, harga sapi di wilayah produsen, tidak begitu terdorong naik, karena produsen yang terdiri dari peternak kecil terancam tidak dibeli oleh pedagang karena ancaman kuota, sehingga terpaksa menjual dengan harga rendah. Keempat, karena tarikan dari wilayah konsumsi mendorong pengiriman sapi gelap ke wilayah konsumsi. Kelima, kebijakan kuota menghambat gairah persaingan antara daerah produksi, sehingga tidak mendorong perbaikan mutu.

Gejala di atas diperlihatkan dengan baik oleh data yang ada. Misalnya harga sapi antarpulau yang berbeda sangat jauh memperlihatkan bahwa pasar tidak efisien; jumlah populasi di wilayah produsen ternyata mempunyai kecenderungan menurun sebagai akibat pengurangan; dan mutu sapi semakin menurun. Karena itu kebijakan kuota harus dilepaskan kembali. Pelepasan kuota pada tahap awal akan menyebabkan harga-harga sapi di daerah produksi akan mengalami kenaikan,

tetapi tidak akan lama karena akan timbul persaingan yang ketat antarwilayah produsen. Peternak-peternak akan terdorong berproduksi lebih baik, karena ternak akan berkembang menjadi aset yang mahal.

Pertanyaannya adalah apakah koordinasi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten dapat dikembalikan seperti era sebelum otonomi daerah, karena kebijakan otonomi daerah juga berefek pada kebijakan pengembangan sapi potong yang terkotak-kotak, bahkan antarkabupaten dalam satu provinsi.

Kemungkinan perdagangan sapi dalam bentuk karkas akan ditentukan oleh fasilitas RPH yang tersedia. Berdasarkan data Statistik Peternakan (2003) dapat dilihat beberapa strategi pemerintah yang diterapkan dalam penetapan lokasi RPH.

1. Banyaknya jumlah RPH yang dibangun dalam suatu wilayah tidak selalu terkait dengan jumlah populasi. Ini berarti dalam suatu wilayah sentra produksi belum tentu memiliki jumlah RPH yang cukup. Misalnya Jawa Timur sebagai sentra populasi terbesar, ternyata memiliki satu RPH untuk menangani 16 ribu ekor sapi sementara NTT sebagai daerah sentra produksi ke tiga memiliki setiap satu RPH untuk menangani 218 ribu ekor.
2. Dari sisi lain, strategi pemerintah tampaknya lebih menyukai membangun RPH di wilayah konsumsi. Misalnya saja DKI Jakarta dengan populasi nol, memiliki setiap satu RPH untuk menangani 88 ribu ekor sapi. Demikian juga Jawa Barat yang tidak dihitung sebagai sumber produksi utama, memiliki setiap satu RPH untuk menangani 2000 ekor sapi, bandingkan jumlah populasi hanya 1000 ekor/RPH.
3. Sejak tahun 1998 telah dibangun sejumlah RPH modern dengan dana bantuan luar negeri di berbagai lokasi di Indonesia antara lain Aceh, Lampung, Jatim, NTB, Sulsel dan Sulut. Namun tidak satupun dari RPH tersebut berjalan sesuai yang direncanakan. Menurut hasil penelitian, kebijakan penentuan lokasi RPH tersebut tidak sesuai dengan kondisi lapangan saat ini.

Upaya pembangunan RPH modern sebaiknya dipandang sebagai upaya mendekatkan agroindustri (RPH) ke wilayah sentra produksi. Dengan fasilitas modern yang lengkap tersebut hendaknya dapat mendorong upaya perdagangan produk ternak sapi dalam bentuk karkas, karena perdagangan ternak hidup antar pulau tersebut menimbulkan biaya ekonomi tinggi. Di samping itu dapat menciptakan aktivitas ekonomi baru di sentra produsen yang selama ini berada di sentra konsumsi. Dari aspek lingkungan menurunkan dampak limbah RPH di daerah sentra konsumsi yang kemampuan asimilasi limbahnya semakin rendah akibat rendahnya daya dukung alam daerah tersebut akibat polusi rumah tangga dan transportasi perkotaan.

Tabel 3 memperlihatkan rincian biaya pengiriman seekor sapi dari NTB ke RPH cakung DKI Jakarta. Tahun 1995 perkiraan biaya sebesar Rp. 231 ribu per ekor kemudian mengalami kenaikan menjadi Rp. 263 ribu pada tahun 1998 dan



naik lagi menjadi Rp. 352 ribu tahun 2004. Biaya-biaya ini diduga akan mengalami kenaikan terus selama harga-harga sapi melonjak di Jakarta. Jika NTB dan NTT mengeluarkan biaya angkut Rp. 300.000 ekor sapi per tahun ke Jakarta maka diperkirakan biaya angkut sekitar Rp. 18 milyar per tahun.

Tabel 3. Biaya yang Harus Dikeluarkan dalam Rangka Pengiriman Ternak per Ekor Dari NTB ke Jakarta, 1995, 1998, dan 2004 (Rp)

	1995	1998	2004
Surat Jual Beli	1.000	2.000	2.500
Angkut ke kandang pengumpul	3.500	4.000	17.500
Pemeliharaan, 7 hr	1.000	2.500	5.000
Angkutan ke Holding Ground	5.000	5.000	15.000
Sewa kandang karantina	10.000	15.000	25.000
Leges	3.500	7.500	7.500
Pepehani	3.500	3.500	7.300
Retribusi	5.000	5.000	7.300
Pakan di Lembar 7 hr	1.750	19.250	35.000
Biaya Karantina	-	-	30.000
Biaya Menuntun ke kapal	500	2.000	1.000
Dalam Kapal			
Kandang	2.500	5.000	7.500
Pakan	17.500	19.250	35.000
Angkutan	25.000	50.000	100.000
Truk ke Jakarta	150.000	150.000	150.000
Pengawal	15.000	15.000	27.500
Resiko Penyusutan 10%	21.000	23.925	32.000
<b>Total Biaya Angkut Mataram-Jakarta</b>	<b>231.000</b>	<b>263.175</b>	<b>352.000</b>

Sumber: Dari berbagai sumber di NTB.

Biaya sebesar ini menjadi beban masyarakat kota Jakarta yang mengkonsumsi daging sapi tersebut. Beban ini bisa dikurangi dengan melakukan pemotongan sapi potong di NTB. Untuk itu perlu pemberdayaan RPH dengan teknologi canggih dengan fasilitas lengkap yang ada dan didukung dengan fasilitas transportasi daging ke sentra konsumsi, sehingga memungkinkan daerah sentra produksi mengirim karkas sapi dan tidak lagi mengirim ternak hidup. Pengiriman daging karkas selain menghemat biaya tetapi juga mengurangi risiko penyusutan berat badan, sakit, kematian, kecelakaan dan sebagainya.

Namun demikian, untuk keperluan ternak hidup keperluan Hari Raya Qurban masih diperlukan perdagangan ternak sapi hidup. Sementara itu masalah selera konsumen yang lebih menyukai *hot meat* daripada *frozen meat*, dengan berjalannya waktu akan beradaptasi. Saat ini pun arah perubahan tersebut sudah terli-hat. Apalagi nilai gizi dan kelezatan *frozen meat* tidak lebih rendah dari *hot meat*.

Selain itu kuota tidak memberikan pengaruh terhadap populasi ternak. Pada kenyataannya, pengurusan ternak terjadi terus di wilayah sentra produksi. Jika kuota dilepaskan, maka jumlah sapi yang dikirim ke Jakarta akan meningkat, akibatnya harga sapi di wilayah produksi mengalami kenaikan. Kenaikan ini merupakan insentif bagi peternak. Jika seandainya di wilayah produsen dibangun RPH untuk tujuan produksi akan meningkat dan harga akan terdorong berkembang lebih baik.

Perkembangan selanjutnya, kehadiran RPH akan membuktikan bahwa pengiriman sapi hidup tidak akan kompetitif lagi dibandingkan dengan pengiriman karkas, maka pengiriman sapi potong antar pulau akan berhenti. Permintaan Jakarta akan menurun terhadap ternak hidup dengan adanya daging karkas dari wilayah produsen, maka harga ternak di wilayah produsen akan mengalami penurunan tetapi berada di atas harga jika kuota diterapkan. Hal ini menjadi sinyal bagi peternak untuk mengembangkan populasi sebagai asset yang mahal dan bukan menguras habis ternaknya.

Hal lain yang juga dibahas adalah pola pengadaan sapi potong untuk wilayah konsumsi DKI Jakarta dan Jawa Barat. Pemerintah menetapkan bahwa untuk memasok daging sapi ke wilayah DKI Jakarta dan Jawa Barat akan mengandalkan 90 persen dari peternakan rakyat dan 10 persen dari perusahaan penggemukan dan impor. Sekarang angka itu sudah bergeser 60 persen dari peternakan rakyat dan 40 persen dari perusahaan penggemukan, impor daging beku dan kemungkinan dari penyelundupan.

Impor daging sapi selalu menarik perhatian karena harganya yang lebih murah dan mutunya lebih baik, sehingga menimbulkan protes para pedagang daging sapi dalam negeri. Sebenarnya para produsen yang terdiri atas peternak rakyat, tidak pernah merasa dirugikan, karena harga daging DKI Jakarta yang berbeda jauh, yang hanya dinikmati oleh perusahaan-perusahaan perdagangan antarpulau. Kebijakan pemerintah memperlihatkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan daging untuk DKI Jakarta hampir seluruhnya dilakukan oleh perusahaan swasta tidak ada satu pun dalam bentuk koperasi.

### **Perdagangan Internasional : Impor dan Ekspor**

Impor daging sapi Indonesia tahun 1994 adalah 4700 ton atau sekitar 1,3 persen dari total produksi daging sapi domestik. Angka impor ini memang relatif kecil, tetapi cukup merisaukan suplai daging sapi domestik, karena mutu daging impor lebih baik dengan harga bersaing. Selain itu, sejak tahun 1990 impor daging sapi meningkat relatif besar yakni 59,4 persen per tahun.

Indonesia juga mengimpor jeroan terutama hati sapi dengan laju pertumbuhan 74,2 persen per tahun. Impor tersebut bukan hanya untuk memenuhi daerah konsumsi seperti Jawa Barat dan DKI Jakarta, tetapi juga telah memasuki daerah sentra produksi seperti Sulawesi Selatan. Sejak tahun 2001, untuk

kebutuhan konsumsi lokal, daerah Sulawesi Selatan mendatangkan jeroan impor melalui Jakarta dalam jumlah yang relatif besar. Impor daging sapi dan jeroan sapi ini diduga akan terus meningkat. Kondisi ini merupakan indikasi bahwa ada pergeseran arah perdagangan daging sapi dan jeroan di dalam negeri dengan pangsa impor yang meningkat.

Kebijakan impor ini sepenuhnya mendapat dukungan pemerintah mengingat perlunya peningkatan pelayanan mutu daging yang lebih baik bagi konsumen berpendapatan tinggi dan orang-orang asing dan untuk memenuhi permintaan restoran dan hotel internasional. Pada tahun 1995 pemerintah meramalkan permintaan daging sapi potong sebesar 381 ribu ton, sedangkan produksi dalam negeri diperkirakan hanya mencapai 358 ribu ton. Sisanya sebesar 23 ribu ton akan dipenuhi melalui impor. Diperkirakan impor daging sejak tahun 1995 dan seterusnya akan meningkat lebih cepat dari tahun ke tahun.

Pada sisi lain, peningkatan impor daging sapi juga diikuti oleh impor sapi bakalan yang melonjak dari tahun ke tahun, khususnya setelah deregulasi tarif secara bertahap terhadap impor sapi bakalan pada tahun 1992-1994. Pemerintah memang menggalakkan impor sapi bakalan ini sehubungan dengan sulitnya memperoleh sapi bakalan dari dalam negeri dan untuk mencegah terjadinya pengurasan populasi domestik dengan banyak melakukan pemotongan sapi betina produktif.

Impor sapi bakalan diharapkan dapat mengurangi impor daging beku. Kebutuhan sapi bakalan setiap tahun diperkirakan oleh Direktorat Peternakan sekitar 170 ribu ekor namun impor sudah mencapai 430 ribu ekor. Dengan demikian impor sapi bakalan akan terus melonjak, apalagi usaha penggemukan sapi bakalan impor ini dilakukan oleh perusahaan swasta (skala besar). Khusus untuk DKI Jakarta, dalam lima tahun terakhir, penggunaan sapi lokal untuk konsumsi ternyata mengalami penurunan sebesar 14 persen, sementara penggunaan sapi ex impor terus tumbuh mencapai 109 persen per tahun.

Hingga saat ini neraca perdagangan daging sapi Indonesia mengalami defisit. Nilai ekspor mengalami penurunan sebesar 12 persen per tahun, sedangkan nilai impor meningkat jauh lebih besar yakni 110 persen. Volume impor daging sapi terus meningkat secara konsisten dari tahun ke tahun, dengan peningkatan 54 persen per tahun.

Dibandingkan dengan total produk peternakan, kontribusi nilai impor daging sapi menurun 27 persen per tahun. Penurunan ini sebagai akibat pertumbuhan impor total produk peternakan yang meningkat jauh lebih besar. Informasi ini mengingatkan pada kita bahwa subsektor peternakan telah menjadi beban sebagai penguras devisa. Oleh karena itu perlu pembenahan yang mendasar. Dalam hal ini komoditas sapi potong potensial untuk meringankan beban tersebut bahkan dapat memberikan sumbangan devisa yang besar di masa mendatang.

## **Konsumsi dan Harga Daging Domestik**

Indonesia memiliki peluang besar dalam menghadapi permintaan dalam negeri. Jumlah penduduk yang besar dan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, maka permintaan hasil ternak akan terus meningkat. Permintaan daging sapi, dalam beberapa tahun terakhir ini meningkat sekitar 12,4 persen per tahun. Dengan kondisi yang ada sekarang di sektor produksi, dikhawatirkan akan semakin besar kesenjangan antara permintaan dan ketersediaan daging sapi asal domestik dan mengakibatkan harga daging akan terus mengalami kenaikan.

Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa bobot relatif kenaikan harga daging sapi pada angka inflasi bulan Desember 1994, Januari dan Februari 1995 masing-masing adalah 9,62 persen; 7,76 persen dan 6,87 persen. Kenyataan ini menyebabkan kenaikan harga daging sapi berada kedua setelah beras sebagai penyumbang terbesar dalam kelompok makanan pada angka inflasi. Jika kesenjangan penawaran dan permintaan terus membesar akan mendorong pemilik modal dalam dan luar negeri masuk ke dalam industri dan bersamaan dengan itu Indonesia akan mengimpor daging secara kontinyu untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri dan menstabilkan harga.

Untuk masyarakat dengan golongan pendapatan tertentu, tingginya harga daging sapi akan menyebabkan pengalihan konsumsi pada daging lainnya antara lain daging ayam broiler. Fakta menunjukkan, pada saat harga daging sapi tinggi, konsumsi daging broiler justru meningkat. Berdasarkan analisis perkembangan harga daging sapi dan broiler dengan menggunakan seri data 25 tahun, ternyata daging sapi mengalami pertumbuhan yang mencolok antara 24 sampai 37 persen per tahun sementara itu untuk daging broiler hanya meningkat kurang 10 persen per tahun.

Dari analisis harga tersebut dapat diperoleh dua informasi penting, yaitu: Pertama, Konsumsi daging sapi akan terus mengalami pergeseran menjadi bahan konsumsi masyarakat berpendapatan tinggi dan berpotensi akan meningkat terus. Kedua, Perkembangan harga tersebut memperlihatkan prospek permintaan yang luas untuk meningkatkan produksi daging sapi dalam negeri. Peningkatan produksi daging sapi yang cukup akan menurunkan harga daging sapi dan penurunan ini akan meningkatkan permintaan dari golongan masyarakat menengah. Namun semua peluang ini akan terlepas, jika produksi daging dalam negeri tidak dapat berkompetisi dengan impor.

Kekurangan suplai daging sapi ini akan terus membesar karena peningkatan permintaan daging sapi tidak seimbang dengan peningkatan supplainya. Pasokan daging sapi asal peternakan rakyat terus menurun. Untuk tahun 1994 sebesar 89 persen, tahun 1995 menurun menjadi 82 persen dan terus menurun mencapai 57 persen tahun 2003.

Berdasarkan angka indeks populasi ternyata jumlah ternak sapi mengalami perkembangan yang relatif sangat lambat dibandingkan dengan perkembangan

indeks pemotongan sebagai proksi permintaan yang jauh lebih besar. Pertumbuhan permintaan mengalami peningkatan dengan laju pertumbuhan 4,7 persen, sedangkan pertumbuhan populasi hanya 1,4 persen. Data ini memperlihatkan bahwa permintaan yang demikian kuat tidak atau belum mampu menjadi insentif untuk mendorong produksi dalam negeri. Indonesia harus memanfaatkan peluang ini dengan menggerakkan segala daya bagi peningkatan produksi.

## **DASAR PEMIKIRAN TENTANG INDUSTRI SAPI POTONG MASA DEPAN**

Industri sapi potong nasional menghadapi berbagai tantangan baru di masa depan, antara lain pasar bebas yang akan menciptakan berbagai perubahan strategis. Semua tantangan yang ada di depan dan permasalahan yang ada saat ini, menjadi bahan pemikiran utama dalam menciptakan industri sapi potong nasional yang tangguh, mandiri dan efisien. Untuk itu diperlukan strategi dan program yang tepat.

Dalam penyusunan strategi dan program pembangunan industri sapi potong nasional maka diperlukan kesamaan persepsi tentang dasar pemikiran dan konsepsi tentang strategi dan program dalam mencapai industri sapi potong masa depan. Sehingga apapun bentuk strategi dan program yang dibahas dalam makalah ini adalah berdasarkan asumsi pendekatan pemikiran dan konsepsi tersebut.

### **Pasar Global dan Kebijakan Pemerintah**

Pasar global mempunyai arti praktis bahwa Indonesia sebagai negara yang turut serta menanda tangani perjanjian perdagangan bebas dunia GATT, harus membuka pasar dalam negeri untuk produk-produk dari luar dengan melepaskan semua hambatan perdagangan baik berupa tarif maupun non tarif. Pada saat yang sama, Indonesia memiliki akses untuk memasuki pasar dunia dengan perlakuan yang sama.

Perdagangan bebas, diyakini akan atau dapat menciptakan kesejahteraan dunia secara keseluruhan. Namun, pasar dunia ini memiliki kelemahan yang sangat “menakutkan” yakni negara atau masyarakat dalam satu negara yang tidak mampu bersaing dan negara-negara yang senasib tetapi bercerai berai akan tersingkir dan menjadi negara konsumen bagi negara lain. Oleh karena itu, bagi Indonesia minimal yang harus diperjuangkan, ialah negeri ini tidak akan menjadi konsumen bagi dunia luar khususnya untuk pangan.

Perjanjian GATT menetapkan tahun 2020, pemerintah tidak lagi bisa melakukan intervensi dalam perekonomian, kecuali menyediakan fasilitas dan menjadi pelayan ekonomi yang baik terutama dalam mendorong pertumbuhan dan

mengarahkan perekonomian. Sebelum tahun tersebut dicapai diharapkan Indonesia mulai secara bertahap menurunkan tarif dan mengurangi segala bentuk hambatan perdagangan. Masih ada waktu 17 tahun untuk mempersiapkan diri.

Pertanyaannya adalah bagaimana visi peternakan tahun 2020 tersebut? Ada yang merumuskan visi pertanian 2020 adalah terwujudnya pertanian yang tangguh, modern dan efisien dengan lima ciri yakni pemanfaatan sumberdaya pertanian yang optimal dan lestari, diversifikasi pertanian yang komprehensif, penerapan teknologi spesifik dan peningkatan dan pengembangan sistem agribisnis yang efisien, serta menghasilkan produk pertanian berdaya saing dan mengandung IPTEK tinggi dan mensejahterakan petani dan masyarakat konsumen. (Anonym, 1996) Konsep Visi Pertanian 2020 ini juga berlaku bagi visi peternakan tahun 2020.

Dua hal yang tampaknya perlu dibangun dalam 20 tahun mendatang ini khususnya untuk mencapai industri sapi potong yang tangguh adalah memanfaatkan keunggulan komparatif dan meningkatkan daya saing. Keunggulan komparatif dan daya saing (kompetitif) adalah dua konsep yang berbeda. (War, 1994 dan Tarmidi, 1995). Keunggulan komparatif adalah usaha efisiensi alokasi sumberdaya pada tingkat nasional, khususnya di antara barang-barang yang dihasilkan oleh sektor-sektor ekonomi. Sementara keunggulan kompetitif adalah usaha meningkatkan efisiensi pada tingkat perusahaan. Sehingga kedua konsep ini jangam dilihat bertentangan tetapi saling berkomplemen.

Secara praktis, pemerintah mempunyai peranan dalam meraih keunggulan komparatif dalam setiap produk dalam negeri. Terutama dalam mengalokasikan sumber daya seoptimal mungkin melalui berbagai kebijakan yang mampu meningkatkan produktivitas dan meningkatkan efisiensi produksi (bukan proses produksi). Sementara itu, semua usaha-usaha pada tingkat perusahaan untuk meningkatkan efisiensi dalam proses produksi dan perusahaan merupakan usaha meraih daya saing.

Dalam kemajuan masa depan mungkin konsep keunggulan komparatif yang dimiliki suatu negara tidak begitu mengena lagi (Saragih (1996), karena dalam pasar global negara lain dapat memanfaatkan keunggulan komparatif negara lain. Oleh karena itu, konsep keunggulan bersaing yang lebih komprehensif dan mutakhir didefinisikan sebagai kemampuan suatu perusahaan untuk mempertahankan dan meningkatkan pangsa pasar secara menguntungkan dan berkelanjutan melalui pemanfaatan keunggulan komparatifnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka terdapat tiga syarat mendasar dalam upaya meningkatkan daya saing industri (Saragih (1996) , sebagai berikut :

1. Syarat keharusan : Kemampuan menghasilkan produk peternakan yang sesuai dengan preferensi konsumen yang berkembang.
2. Syarat kecukupan : Menghasilkan produk peternakan yang lebih murah dari pesaing.

3. Menjadikan syarat keharusan dan kecukupan sebagai sistem nilai dari setiap kegiatan dalam agribisnis mulai dari hulu hingga ke hilir.

### **Pembangunan Pertanian Dengan Pendekatan Agribisnis**

Pengertian dan makna agribisnis masih samar, karena itu terdapat perbedaan dan penggunaannya di lapang. Banyak pemikiran menyamakan konsep pendekatan agribisnis sebagai suatu konsep yang intinya membangun usaha rakyat. Pendekatan agribisnis hanya berlaku buat peternak rakyat. Bagi usaha swasta pendekatan agribisnis berarti membantu usaha rakyat baik permodalannya maupun pemasarannya.

Konsep agribisnis sebagai suatu sistem usaha pertanian yang mencakup empat subsistem yang harus ada yakni subsistem pengadaan sarana produksi, subsistem budidaya, subsistem pengolahan dan subsistem pemasaran. Sehingga suatu usaha yang memenuhi ke empat fungsi tersebut dapat disebut sebagai suatu agribisnis. Pembangunan pertanian dengan pendekatan agribisnis, adalah membangun usaha pertanian rakyat dengan memperhatikan kelengkapan dalam keempat fungsi agribisnis tersebut. Konsep ini mempunyai arti, bahwa pembangunan pertanian harus berorientasi pasar dan tidak lagi sekedar berproduksi.

Konsep pembangunan pertanian dengan pendekatan agribisnis memang banyak ditujukan untuk membangun usaha rakyat yakni dengan mengkaitkan usaha rakyat pada usaha pertanian yang telah memenuhi kriteria agribisnis atau menggabungkan beberapa subsistem tersebut ke dalam suatu sistem agribisnis. Apabila usaha rakyat, dengan skala kecil dan pemilikan modal serta sumberdaya sangat terbatas, maka strategi usaha pembangunan usaha rakyat itu adalah dengan mengintegrasikan budidaya rakyat dengan industri pengolahan atau usaha rakyat bermitra dengan perusahaan yang membutuhkan hasil produksi usaha rakyat seperti pedagang besar dan sebagainya. Dari sisi pengadaan sarana produksi, usaha rakyat dapat dibantu oleh perusahaan skala besar, melalui koperasi dan sebagainya.

Sehingga pembangunan usaha peternakan rakyat dengan pendekatan agribisnis, mempunyai pengertian bahwa sebenarnya tidak ada hambatan lain dalam pembangunan tersebut kecuali jika salah satu sistem agribisnis belum ada dalam perekonomian tersebut (Sudaryanto, 1993 dan Baharsyah 1997). Selama ini pembangunan pertanian yang berorientasi pada produksi saja, sekarang tidak sesuai lagi. Produksi harus sesuai dengan permintaan pasar dan ini merupakan salah satu konsep pendekatan agribisnis tersebut.

Konsep lain yang sering disalah artikan adalah bahwa pembangunan pertanian dengan pendekatan agribisnis tidak mempunyai hubungan dengan pendekatan agroindustri. Sering sekali agroindustri dianggap sebagai komponen yang terpisah dari agribisnis. Padahal menurut definisi di atas, agroindustri adalah salah satu subsistem agribisnis yakni pengolahan baik yang ada di hulu ataupun

yang ada di hilir. Dengan demikian, konsep pendekatan agribisnis meliputi juga pendekatan agroindustri. Hal ini penting untuk mengingatkan bahwa agroindustri peternakan sapi potong telah dibangun di wilayah konsumsi dan bukan di wilayah sentra produksi bahan baku, sehingga akibatnya usaha rakyat mengalami gonjang ganjing.

Khususnya penerapan agribisnis dalam pembangunan peternakan menuntut pemecahan masalah secara agregat dan mendasar melalui perbaikan setiap subsistem yang menjadi unsur agribisnis tersebut. Seberapa jauh pandangan agregat perlu dilakukan, sangat tergantung pada sistem agribisnis komoditas itu sendiri dan seberapa jauh kaitannya dengan agribisnis komoditas lain. Dalam subsektor peternakan terdapat dua kelompok agribisnis pangan dan agribisnis perikanan laut. Agribisnis peternakan dalam kedudukan ini berfungsi sebagai meningkatkan nilai tambah produksi pangan dan perikanan dalam bentuk daging dan telur.

Atas dasar itu, dapat ditetapkan bahwa kebijakan pengembangan agribisnis peternakan harus mendapat dukungan dan kebijakan yang ada pada kedua agribisnis pendukung tersebut. Hal ini sangat penting karena kebijakan dalam pembangunan kedua agribisnis pendukung tersebut akan berhubungan erat dengan kemampuan meningkatkan produksi peternakan. Khususnya jika peningkatan produksi tersebut mengandalkan usaha peternakan rakyat, maka mau tidak mau, kita membutuhkan suatu bentuk pengaturan kedua agribisnis tersebut.

Lebih mendalam, kebijakan pengembangan agribisnis peternakan harus memandang empat unsur berikut yakni unsur kebijakan subsektor pangan dan perikanan dalam mendukung industri sapi potong, kebijakan pengadaan teknologi sapi potong, kebijakan sektor budidaya dan kebijakan perdagangan. Keempat unsur tersebut merupakan satu paket kebijakan yang utuh (Yusdja dan Pasandaran, 1994)

Atas dasar itu, sebenarnya tidak sesuai lagi dengan struktur Departemen Pertanian yang dikotak-kotakan berdasarkan komoditas. Padahal Departemen Pertanian dalam bentuk yang ada sekarang hanya memikirkan produksi, sementara pemasaran, koperasi, pengairan untuk pertanian, bulog, kebijakan pengadaan pangan dan sebagainya, bukan urusan Departemen Pertanian. Dengan kata lain Departemen Pertanian itu sendiri tidak berwatak agribisnis, tetapi program kerjanya selalu mengumandangkan agribisnis. Bagaimana mungkin Departemen Pertanian dengan struktur semacam itu dapat membangun pertanian dengan pendekatan agribisnis secara konsisten ?

Untuk masa mendatang, perlu dilakukan restrukturisasi Departemen Pertanian sedemikian rupa sehingga watak agribisnis ada dalam kotak-kotak departemen. Khususnya untuk Direktorat Bina Produksi Peternakan, perlu dipikirkan kemungkinan mengganti dinas-dinas pertanian provinsi dan kabupaten/kota menjadi Dinas Industri Agribisnis Pangan, Dinas Industri Agribisnis Peternakan dan sebagainya.



## **Pendekatan Agribisnis Pada Wilayah Produksi Sapi**

Pendekatan pembangunan peternakan sapi potong rakyat harus dilakukan dengan pendekatan wilayah, ini berarti perhatian total wilayah harus ditinggalkan. Wilayah-wilayah yang mendapat perhatian utama adalah wilayah produksi sapi potong dengan kondisi penduduk jarang serta penggunaan lahan tidak bersaing dengan kebutuhan tanaman pangan, yakni NTT, NTB, Bali dan Sulsel. Strategi dengan pendekatan total wilayah sudah seharusnya ditinggalkan karena alasan berikut :

1. Tidak mungkin ternak sapi dikembangkan pada semua wilayah, karena keterbatasan sumberdaya antara lain lahan dan manusia.
2. Tidak semua wilayah, secara ekonomis layak dikembangkan untuk usaha sapi rakyat.
3. Alokasi dana investasi pemerintah selain terbatas tetapi juga menjadi kecil harus dibagi 27 provinsi sehingga penggunaan dana tersebut tidak optimal. Jika alokasi dana lebih dipusatkan pada beberapa wilayah khusus maka dana pemerintah mungkin dapat digunakan untuk membangun fasilitas-fasilitas yang diperlukan.

Pendekatan agribisnis pada wilayah produksi tersebut sebaiknya diterapkan secara konsisten baik secara fisik maupun intitusinya. Keadaan sekarang di wilayah produksi sangat merisaukan. Semua subsistem agribisnis berdiri sendiri-sendiri dan cenderung mengunggulkan subsistemnya masing-masing dan bukannya bekerjasama mengunggulkan pembangunan sistem agribisnis. Di NTB misalnya ditemukan persepsi petugas Dinas Tanaman Pangan yang menganggap ternak sapi sebagai sumber erosi dan hama tanaman. Sementara itu, camat-camat melarang petani menanam rumput di lahan subur, sekalipun sangat menguntungkan, dan dinas peternakan sendiri tidak bisa mengelola padang penggembalaan yang menjadi milik agraria. Akhirnya, tidak seorang pun yang dapat apa-apa.

## **Komitmen Pemerataan dan Pertumbuhan yang Tinggi**

Kebijakan pemerintah yang juga sangat penting adalah komitmen bahwa usaha peternakan merupakan atau melibatkan usaha rakyat. Komitmen ini telah berlangsung sejak Repelita I. Hal ini ada hubungannya dengan masalah penyediaan lapangan kerja dan sumber pendapatan bagi rakyat, sehingga semua strategi pembangunan peternakan selalu diarahkan ke sana. Tetapi kebijakan ini akan sia-sia jika pemerintah tidak memberi dukungan dengan fasilitas yang cukup baik fisik maupun dalam bentuk kebijakan yang tepat. Tanpa fasilitas yang cukup, maka kekuatan pasar akan bekerja lebih keras dan menggagalkan misi pemerintah tersebut.

Misalnya, usaha peternakan merupakan usaha padat modal dan bukan padat karya, walaupun sumber pendapatan yang diberikannya cukup menjanjikan

bagi peternak, maka sebenarnya, hanya pengusaha besar saja yang mampu beternak dengan baik. Namun, jika ingin menyukseskan komitmen pemerintah tersebut di atas, maka mau tidak mau, pemerintah harus menjamin tersedianya pelayanan kredit yang rasional bagi peternak rakyat tersebut. Jika tidak demikian peternak rakyat akan jatuh bangun sesuai dengan tingkat kekuatannya. Sejarah telah membuktikan hal itu selama dalam enam Repelita yang telah berlalu.

Pada sisi lain, kebijakan pemerataan tidak sejalan dengan tujuan efisiensi atau pertumbuhan yang tinggi. (Samuelson, 1995). Oleh karena itu, pembangunan usaha rakyat dengan perlindungan pemerintah tersebut perlu direkayasa sehingga produksi rakyat ini mempunyai daya saing yang tinggi misalnya melalui media koperasi atau kemitraan dengan usaha swasta yang telah mencapai skala ekonomi yang kuat. Peternak rakyat secara individual tidak layak hidup dan tidak akan pernah mandiri dan efisien, sebagaimana telah dibahas pada Bab II. Ada batas minimal bagi usaha peternakan untuk bisa mandiri dan efisien, dan batas minimal harus didukung oleh modal dan teknologi yang memadai.

Melalui strategi tersebut di atas, kita dapat membangun sebuah industri sapi potong yang efisien dan mandiri dan menyebar di kalangan rakyat. Secara praktis, pemerintah tidak perlu mengatur skala usaha rakyat pada tingkat maksimum, tetapi dengan menyediakan satu paket peternakan sapi potong yang lengkap (terintegrasi) akan mendorong peternak untuk mencapai skala minimal tersebut. Adalah tidak mungkin mengangkat semua masyarakat berpendapatan kecil atau miskin melalui program peternakan. Kita hanya bisa menjaring sebagian dari mereka dan mendorong para kelas menengah untuk masuk dalam industri sapi potong melalui program satu paket tersebut.

## **Pemerintah Daerah Sebagai Sumber Inefisiensi**

Undang-undang dan Peraturan merupakan instrumen kebijakan pemerintah dalam menciptakan iklim yang kondusif sehingga usaha peternakan dapat berkembang dengan baik. Salah satu kebijakan pemerintah yang populer saat ini adalah desentralisasi pembangunan peternakan yang kini berada pada daerah kabupaten. Hal ini terkait dengan upaya peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah) oleh Daerah Kabupaten/Kota melalui pajak daerah, retribusi daerah dan laba perusahaan daerah. PAD memiliki peran membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah (Pambudi, 1995).

Dalam usaha-usaha mencapai target PAD, sering ditemukan bahwa selain penarikan pajak dan retribusi dilakukan oleh Dipenda Kabupaten/Kota, tetapi juga dilakukan oleh dinas-dinas provinsi dan kabupaten/kota. Masing-masing dinas mempunyai beban target sendiri dalam menyukseskan PAD secara keseluruhan, sehingga sering ditemukan seorang peternak harus membayar bermacam-macam pajak dan retribusi. Misalnya seorang peternak peternak harus membayar pajak atau retribusi tanah, bangunan kandang, jumlah *doc* yang dibeli, pajak panen

broiler dan sebagainya. Seharusnya penarikan pajak hanya satu jenis yakni pajak usaha agribisnis.

Keadaan ini memang diciptakan oleh struktur organisasi Departemen Pertanian yang tidak terintegrasi secara vertikal tetapi secara horisontal sehingga setiap dinas berhasrat menyukseskan target PAD yang dibebankan kepadanya, tanpa memperhatikan bahwa objek yang ditarik pajaknya atau retribusinya sama dengan yang dilakukan oleh dinas lain. Oleh karena itu kebijakan fiskal perlu dibenahi lebih lanjut untuk meningkatkan daya saing produk peternakan.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari uraian yang telah diutarakan di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan dan implikasi kebijakan sebagai berikut:

1. Strategi pembangunan sapi potong yang dilakukan selama ini sulit memajukan komoditas sapi potong. Jika tidak ada perubahan strategi yang fundamental dengan perubahan lingkungan strategis ke depan, industri sapi potong akan semakin terpuruk. Untuk mengantisipasinya antara lain dengan cara pemerintah lebih mengoptimalkan alokasi sumberdaya yang terbatas dengan tujuan efisiensi agar dihasilkan produk sapi potong yang berdaya saing tinggi. Untuk itu diperlukan restrukturisasi pembangunan peternakan yang semula mengalokasikan sumberdaya secara merata pada semua provinsi, menjadi hanya pada daerah-daerah prioritas sentra produksi sapi potong, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, Bali, NTT, Lampung, dan NTB.
2. Upaya pendekatan teknis semata ternyata tidak mampu meningkatkan pertumbuhan populasi sapi potong yang lebih lambat dari pertumbuhan pemetongannya untuk memenuhi permintaan yang tumbuh cepat. Sebaiknya di masa depan selain pendekatan teknis juga dilakukan pendekatan ekonomis, terutama dengan memperhatikan harga sebagai sinyal pasar. Oleh sebab itu pemerintah sebaiknya memfasilitasi infrastruktur pasar dalam bentuk pasar hewan yang berfungsi, rumah potong dan perangkat peraturan yang tegas dan konsisten dan tidak menghambat, serta informasi pasar yang semakin akurat.
3. Ada tiga pola pengembangan sapi potong di Indonesia. Ketiganya dapat dikembangkan pada suatu daerah berdasarkan potensi sumberdaya lahan dan pakan. Peran pemerintah diperlukan untuk mendukung masing-masing pola dalam bentuk kebijakan, seperti: (1) Sinkronisasi daerah pengembangan agribisnis peternakan dengan agribisnis komoditas lain (kebun, pangan, dan perikanan); (2) Menentukan prioritas pengembangan sapi potong pada daerah-daerah tertentu yang sesuai dengan daya adaptasi ternak, seperti Sumbawa, dengan tidak mengalihfungsikan lahan penggembalaan menjadi daerah pertanian dan hutan industri. Bahkan jika mungkin meningkatkan status lahan penggembalaan umum baik dari aspek legal maupun kualitasnya.

4. Pembangunan sapi potong dengan pendekatan agribisnis berarti menyatukan aktivitas agribisnis dan agroindustri dalam satu lini yang terkait. Pembangunan RPH modern pada beberapa sentra produksi merupakan upaya ke arah tersebut. Untuk mengefektifkan upaya itu hendaknya efektifitas RPH lebih ditingkatkan lagi dan diarahkan untuk mempersiapkan penyediaan daging tidak lagi hanya dalam bentuk ternak hidup, tetapi dalam bentuk karkas atau daging dalam rangka meningkatkan daya saing produk di daerah konsumen yang telah makin terdesak dengan produk impor.
5. Pada era globalisasi ekonomi, konsep keunggulan komparatif tanpa didukung konsep keunggulan kompetitif menjadi tidak berarti. Saat ini keduanya harus dilakukan bersamaan. Dengan demikian diperlukan peran pemerintah dalam upaya memanfaatkan keunggulan komparatif yang ada dan peran masyarakat (swasta) untuk mencapai keunggulan kompetitif. Sinergitas keduanya akan menghasilkan produk peternakan sapi potong yang berdaya saing tinggi. Oleh karena itu kerjasama kedua pihak secara setara perlu dibudayakan. Namun demikian peran pemerintah juga masih diperlukan untuk mempertahankan keberadaan usaha peternakan rakyat. Karena dengan potensi pasar yang besar, akan memberikan peluang investor besar PMDN/PMA masuk ke aktivitas ini lebih jauh, sehingga dapat mengalihkan pangsa posisi usaha peternakan rakyat yang sekarang kecenderungannya sudah terlihat.
6. Dengan adanya otonomi daerah pungutan pada aktivitas industri sapi potong semakin meningkat. Kebijakan yang dilakukan pada beberapa pemerintah daerah di sentra produksi tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat dalam menghadapi pasar global. Jika hal ini dibiarkan, pada akhirnya pemerintah dan masyarakat peternak sapi potong di daerah akan dirugikan, karena daya saing produk mereka akan menurun sehingga tidak mampu memberi manfaat bagi masyarakat. Oleh sebab itu diperlukan koordinasi antara pemerintah daerah kabupaten/kota, provinsi, dan pusat mengatasi masalah ini. Di samping itu prestasi pejabat atau anggaran suatu unit instansi pemerintah sebaiknya tidak terlalu memperhatikan seberapa besar kemampuan instansi tersebut menghasilkan Pendapatan Asli daerah, tetapi lebih dilihat kepada multiplier efek secara menyeluruh.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Aziz, M. Amin. 1993. Strategi Operasional Pengembangan Agroindustri Sapi Potong. Dalam Prosiding Agroindustri Sapi Potong. CIDES. Jakarta.
- BPS. 1993. Sensus Pertanian 1963, 1973, 1983 dan 1993. Series Sensus Pertanian. Biro Pusat Statistik. Jakarta.
- David, J and R. Goldberg. 1957. A Concept of Agribusiness. Harvard University, Boston.

- Hirsleifer, J. 1985. Teori Harga dan Penerapannya. Terjemahan Kusnadi. UI-Press-Johns Hopkins. Jakarta.
- Pambudi. R. 1995. Industrialisasi Peternakan dan Peranan Undang-Undang/Peraturan Sebagai Instrumen Kebijakan. Fakultas Peternakan IPB. Bogor.
- Panayotou, Theodore. 1985. Food Policy Analysis in Thailand. Agricultural Development Council. Bangkok.
- Saragih, B. 1996. Agribisnis Perunggasan Indonesia Menghadapi Globalisasi Dan Langkah -Langkah Mencapai Daya Saing. IPB. Bogor.
- Sensus Peternakan 1993. Seri Peternakan Ayam. Biro Pusat Statistik. Jakarta.
- Soehadji. 1996. Benahi Perunggasan, Sonsong Persaingan. Poultry Indonesia. No. 191, Januari 1996. PI. Jakarta.
- Soehadji. 1995. Peluang Usaha Sapi Potong dan Kemitraan Usaha. Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional "Prospek Industri Peternakan Sapi Potong di Indonesia". Bandung Lampung, Maret 1995. Direktorat Jenderal Peternakan. Jakarta.
- Soehadji. 1993. Strategi Menuju Industri Peternakan Sapi Poong. Prosiding Agroindustri Sapi Potong. CIDES. Jakarta.
- Statistik Peternakan. 1995. Statistik Peternakan. Buku Data Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Jakarta.
- Statistik Peternakan, 1995. Statistik Peternakan, 1995. Direktorat Jenderal Peternakan, Departemen Pertanian. Jakarta.
- Tarmidi, L. T. 1995. Keunggulan Komparatif dan Kompetitif dan Nilai Tambah. Kompas. Jakarta.
- Warr, P. G. 1994. Comparative and Competitif Advantage. Asian Pasific Economic Literature, Canberra. Australia.
- Yusdja dan Rithmuller. 1996. Laporan Perjalanan Tinjauan Peternakan di Queensland, Australia. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Yusdja, Y dan E. Pasandaran. 1994. Pokok-Pokok Pikiran Mengenai Kebijakan Pengembangan Agribisnis Peternakan. Prosiding Sains dan Teknologi Peternakan. Balitnak Ciawi Bogor.