

DINAMIKA PROGRAM SWASEMBADA DAGING SAPI: REORIENTASI KONSEPSI DAN IMPLEMENTASI

Beef Self-Sufficiency Program Dynamics: Revisiting Its Concept and Implementation

Ashari, Nyak Ilham, dan Sri Nuryanti

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jn. A.Yani No.70 Bogor 16161*

Naskah masuk : 19 Maret 2012

Naskah diterima : 9 Mei 2012

ABSTRACT

Efforts to achieve beef self-sufficiency deal with a dynamic ranging from concept, organization, supporting documents, and funding system. Those improvements were done to reach the self sufficiency target in 2014. Nevertheless, the opportunity to succeed on beef cattle sufficiency in 2014 is still questionable. The program concept determines the effectiveness and efficiency the program objectives. This paper aims to review critically all available concepts of beef cattle self sufficiency whether has been implemented by the government. Beef self-sufficiency program 2014 was designed in three scenarios using supporting data of agribusiness of beef cattle in Indonesia namely optimistic, most likely and pessimistic. National budget was the main funding source for beef cattle self-sufficiency program 2014, however the allocation was not in accordance with the provincial potentials. Moreover, the fund was allocated to non-prioritized province and 63.5 per cent was in term of direct transfer or in kind grant. Regarding the limited budget and time to achieve the self sufficiency, it is strongly recommended to focus on 6 main activities namely: (1) development of breeding and fattening local live cattle, (2) optimization of artificial insemination and intensification of natural mating, (3) establishment and development of feed and drinking water, (4) downfall of reproduction disturbance and incremental service of animals health, (5) rescue of productive female livestock, and (6) stock regulation of live cattle and beef through import control. Accelerating effort of beef self sufficiency program 2014 needs strong commitment among stakeholders to achieve the targets effectively and efficiently.

Key words: *program, activity, self sufficiency, beef*

ABSTRAK

Upaya pencapaian swasembada daging sapi di Indonesia telah mengalami dinamika mulai dari konsep program, organisasi pelaksana, dokumen pendukung dan sistem pendanaan. Berbagai upaya perbaikan tersebut dilakukan untuk mencapai target swasembada daging sapi pada tahun 2014. Namun, peluang keberhasilan swasembada daging sapi 2014 pun masih dipertanyakan. Konsep program merupakan penentu

efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan program. Makalah ini bertujuan untuk menelaah secara kritis tentang berbagai konsep swasembada daging sapi yang pernah dan sedang diimplementasikan pemerintah. PSDS 2014 dirancang dengan tiga skenario berdasarkan data dukung agribisnis sapi potong Indonesia, yaitu optimis, kemungkinan besar, dan pesimis. APBN merupakan sumber pendanaan PSDS 2014 namun pembagiannya belum sesuai potensi 20 provinsi pelaksana. Dana yang ada dialokasikan ke provinsi bukan prioritas serta 63,5 persen penyalurannya dalam bentuk bantuan sosial. Dengan keterbatasan dana dan waktu, implementasi PSDS 2014 seharusnya difokuskan enam kegiatan utama, yaitu: (1) pengembangan usaha pembiakan dan penggemukan sapi lokal; (2) optimalisasi IB dan INKA; (3) penyediaan dan pengembangan pakan dan air; (4) penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan pelayanan keswan; (5) penyelamatan sapi betina produktif, dan (6) pengaturan stok sapi bakalan dan daging melalui pengendalian import. Upaya mengakselerasi PSDS 2014 memerlukan komitmen kuat semua pemangku kepentingan, sehingga upaya yang dilakukan dapat menuju sasaran program secara efektif dan efisien.

Kata kunci : *program, kegiatan, swasembada, daging sapi*

PENDAHULUAN

Dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 disebutkan ada empat target utama yang akan dicapai maupun dipertahankan, salah satu diantaranya adalah Pencapaian Swasembada dan Swasembada Berkelanjutan (Kementan, 2010). Swasembada daging sapi termasuk dalam target yang ingin dicapai pada tahun 2014. Namun demikian, tampaknya upaya swasembada daging akan dihadapkan pada banyak tantangan. Hasil kajian Ilham (2009b) menunjukkan selama 40 tahun terakhir industri sapi potong Indonesia mengalami dinamika yang arahnya cenderung negatif. Padahal pada dasawarsa 1979-1980 Indonesia merupakan negara eksportir sapi potong (Bentara Online, 2009). Memasuki dasawarsa 1980-1990 pemerintah mengambil kebijakan penghentian ekspor sapi potong dan kerbau (Ditjennak, 1990). Akhirnya, sejak awal tahun 1990-an sampai saat ini Indonesia menjadi negara pengimpor sapi potong.

Terjadinya fenomena impor disebabkan penambahan jumlah penduduk dan peningkatan pendapatan. Pada sisi lain, pertumbuhan produksi daging sapi dalam negeri relatif lambat. Pertumbuhan produksi yang lambat disebabkan oleh siklus produksi sapi relatif panjang, teknologi budidaya rendah, usaha sapi potong masih sebagai pekerjaan sampingan, dan alokasi anggaran pembangunan pemerintah untuk pengembangan sapi potong masih rendah (Ilham, 2009a). Akibatnya senjang permintaan dan penawaran daging sapi serta ketergantungan impor semakin meningkat. Menurut Suryana (2004), kondisi senjang seperti itu merupakan indikasi pembangunan pangan masih dilakukan sebagai *business as usual* dan dapat menjadi ancaman bagi stabilitas negara.

Gambaran krisis daging sapi setidaknya dapat dilihat pada tahun 2001. Pada tahun tersebut produksi daging sapi dan kerbau hanya sebesar 382,3 ribu ton, sedangkan konsumsi 423,3 ribu ton. Senjang permintaan dan penawaran daging sapi nasional terus melebar, sehingga senjang tersebut dipenuhi dari impor. Pertumbuhan volume impor ternak dan daging sapi nasional terus meningkat. Saat ini kontribusi produk daging sapi impor mencapai 30 persen dari penawaran yang ada. Efisiensi produksi dan pemasaran di dan dari negara eksportir memicu pangsa impor semakin besar. Akibatnya, industri sapi potong nasional yang berbasis peternakan skala kecil terus terdesak. Padahal, usaha sapi potong tersebut melibatkan banyak peternak yang menggantungkan sebagian besar ekonomi rumah tangga dari usaha sapi potong.

Kondisi kurang menguntungkan ini didukung oleh isu ketahanan pangan, sehingga mendorong Direktorat Jenderal Peternakan (Ditjennak) melakukan upaya terobosan Kecukupan Daging Sapi 2005 (Sudardjat, 2003). Namun target yang diharapkan tidak tercapai (Yusdja *et al.*, 2004). Kebijakan tersebut dilanjutkan sampai tahun 2010, namun hasilnya tidak sesuai harapan, terbukti jumlah impor ternak dan daging sapi terus meningkat.

Kemandirian pangan sangat penting. Berbekal dukungan politik, dana, dan pengalaman di masa lalu maka kebijakan swasembada daging sapi dan kerbau dilakukan lagi dengan rancangan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Rancangan disusun dalam suatu dokumen berupa blue print (BP) Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) 2014. Program ini diharapkan akan memberi hasil yang lebih baik dari dua program sebelumnya. Namun demikian, sebagai sebuah konsepsi PSDS 2014 perlu dikritisi dan disempurnakan agar lebih mudah diimplementasikan dan memberikan hasil yang optimal.

Blue print menyebutkan bahwa PSDS 2014 akan ditempuh dengan 13 rencana aksi (Ditjennak, 2010). Penurunan ketigabelas rencana aksi tersebut menarik ditelusuri. Apakah kegiatan yang ada diturunkan dari struktur organisasi Ditjennak dengan membagi tugas tanpa melihat urgensi karena keterbatasan dana dan waktu pelaksanaan?. Kegiatan cukup logis diturunkan dari teori fungsi produksi atau penawaran, sehingga upaya yang dilakukan adalah menggeser kurva penawaran ke kanan. Selanjutnya, dari peubah yang ada apakah ada langkah-langkah penentuan prioritas, sehingga kegiatan mana yang didahulukan. Artinya, perlu diketahui apa konsep swasembada yang digunakan dan upaya apa yang dilakukan untuk mencapai swasembada tersebut.

Tulisan ini bertujuan untuk menelaah secara kritis tentang berbagai konsep swasembada daging sapi yang pernah dan sedang diimplementasikan pemerintah (2005, 2010, dan 2014). Secara lebih khusus, PSDS 2014 dengan payung BP perlu dikaji secara detil, sehingga tidak mengulang kegagalan program sebelumnya. Prioritas terhadap kegiatan utama dan langkah operasional sangat diperlukan untuk memberi ruang yang lebih terbuka bagi akselerasi pencapaian swasembada daging sapi di Indonesia.

DINAMIKA PROGRAM DAN KINERJA PSDS

Keinginan berswasembada daging sapi sudah dimulai sejak tahun 1999/2000 karena keprihatinan terhadap pertumbuhan ternak besar yang rendah dan impor daging sapi yang tinggi. Namun, hal ini belum ditindaklanjuti dengan formulasi program terstruktur dan sistematis serta masih sebatas wacana dan jargon-jargon pembangunan semata.

Memasuki era reformasi, program swasembada daging sapi telah dirancang tiga kali, yaitu pada tahun 2005, 2010, dan 2011. Dua program sebelumnya pada tahun 2005 dan 2010 tidak berhasil mencapai tujuan dan sasarannya. Oleh karena itu, PSDS 2014 yang diimplementasikan pada tahun 2010 merupakan pemutakhiran konsep dari berbagai aspek, meliputi program, organisasi pelaksana, dokumen pendukung, dan pendanaan.

PSDS 2014 lahir dari iktikad baik untuk mengkaitkan seluruh komponen masyarakat, sehingga program yang diciptakan tidak semata-mata dari Pemerintah tetapi dari masyarakat dan didukung perencanaan anggaran yang mantap. Evaluasi terhadap program swasembada daging yang tidak berhasil serta permasalahan teknis dan non teknis dari program sebelumnya digunakan sebagai rujukan penyusunan kegiatan pokok, kegiatan operasional dan rencana aksi PSDS 2014. Salah satu hal penting yang dihasilkan dari evaluasi tersebut adalah tidak efektifnya Permentan No 59/ 2007 yang berlaku sejak tahun 2008 karena kurang dukungan anggaran bagi pelaksanaan tujuh langkah operasional P2SDS tahun 2010.

PSDS 2014 dirancang lebih komprehensif dibandingkan program serupa sebelumnya, misalnya dokumentasi PSDS lebih tertib dengan acuan yang jelas. BP belum pernah ada sebelum PSDS 2014. BP berfungsi sebagai payung dan petunjuk pelaksanaan (Juklak) operasional program dan telah dijabarkan dalam pedoman umum (Pedum) dan pedoman teknis (Petek), sehingga lebih memudahkan pelaksanaan pada tahap implementasi program di lapangan. Unit manajemen (UM) disusun dengan susunan hirarki dari pusat sampai dengan tingkat kecamatan yang bersifat implementatif, supervisi dan pembinaan pada tingkat di bawahnya, sedangkan pada tingkat di atasnya bersifat konsultatif dan pelaporan. Unit manajemen pusat didampingi tim ahli bidang produksi, keswan dan kesmavet, serta sosial ekonomi. UM pusat berkonsultasi dan berkoordinasi dengan tim pengarah dan tim teknis dalam mengimplementasikan kegiatan PSDS 2014. UM dibentuk untuk menyukseskan program, berfungsi sebagai pelaksana operasional, bersifat mandiri, berjenjang dan terkoordinasi. Periode 2000-2005 organisasi pelaksana tidak dibentuk, sehingga pelaksanaan kegiatan tidak jelas dan tidak terarah. Sementara pada periode 2005-2010, pelaksanaannya adalah tim teknis tetapi yang tidak bersifat operasional.

PSDS 2014 telah disusun diturunkan ke dalam lima kegiatan pokok serta 13 kegiatan operasional. Kegiatan tersebut adalah (Ditjennak, 2010):

- i) Penyediaan bakalan/daging sapi lokal:
 - 1) Pengembangan usaha pembiakan/penggemukan sapi lokal,
 - 2) Pengembangan pupuk organik dan biogas,
 - 3) Pengembangan integrasi ternak dan tanaman, dan
 - 4) Pemberdayaan dan peningkatan kualitas RPH,
- ii) Peningkatan produktivitas dan reproduktivitas sapi lokal:
 - 5) Optimalisasi IB dan INKA,
 - 6) Penyediaan dan pengembangan pakan dan air, dan
 - 7) Penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan layanan keswan,
- iii) Pencegahan pemotongan sapi betina produktif:
 - 8) Penyelamatan sapi betina produktif,
- iv) Penyediaan bibit sapi lokal:
 - 9) Penguatan wilayah sumber bibit dan kelembagaan usaha pembibitan,
 - 10) Pengembangan usaha pembibitan sapi potong melalui VBC,
 - 11) Penyediaan sapi bibit melalui subsidi bunga, dan
- v) Pengaturan stock daging sapi dalam negeri (DN):
 - 12) Pengaturan stock sapi bakalan dan daging,
 - 13) Pengaturan distribusi dan pemasaran sapi/daging.

Tampak bahwa perjalanan upaya mencapai swasembada daging sapi telah mengalami dinamika dari waktu ke waktu. Secara umum, telah terjadi perbaikan baik dari sisi konsep, instrumen kebijakan, maupun tata kelola program/manajemen, sehingga diharapkan akan tercapai semua target yang ditetapkan. Secara ringkas diskripsi dinamika PSDS disajikan pada Tabel 1.

KONSEP PROGRAM SWASEMBADA DAGING SAPI (PSDS) 2014

Tujuan Program

PSDS 2014 merupakan salah satu program utama Kementan yang ditujukan untuk mencapai ketahanan pangan hewani asal ternak berbasis sumberdaya lokal, yaitu ternak sapi potong. Secara konseptual, tujuan dari PSDS adalah peningkatan populasi dan perbaikan mutu sapi potong serta peningkatan produksi daging sapi yang terjamin aman, sehat, utuh, halal (ASUH) dan berkesinambungan.

Tabel 1. Diskripsi Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) 2005, 2010 dan 2014

Uraian/ Item	PSDS 2005	P2SDS 2010	PSDS 2014
Kegiatan	<p>Program operasional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan Produktivitas melalui: <ol style="list-style-type: none"> 1) Kegiatan ET dan IB diikuti IB terpadu, 2) Upaya persilangan ke arah <i>dual purposes</i> dan 3) Pengembangan sentra baru kawasan. • Peningkatan populasi ternak dengan cara: <ol style="list-style-type: none"> 4) Pengendalian pemotongan betina produktif, 5) Pengendalian penyakit reproduksi dan 6) Penyediaan bibit ternak bermutu/impur bibit ternak. • Substitusi dan Diversifikasi Produk • Pembinaan dan Pengembangan Kelembagaan melalui: <ol style="list-style-type: none"> 7) Perbaikan kinerja UPT pembibitan, 8) Pengembangan kelembagaan penangkar bibit ternak rakyat (oleh rakyat sendiri) semacam VBC, 9) Desentralisasi BIB, 10) Pembentukan Puspinak dan 11) Promosi dan pengembangan ekspor produk dan pengamanan ternak. 	<p>Tujuh langkah perasional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimalisasi akseptor dan kelahiran IB/KA • Pengembangan RPH dan pengendalian pemotongan sapi betina produktif/bunting • Perbaikan mutu bibit • Penanganan gangguan reproduksi dan penyakit hewan • Pengembangan pakan lokal • INKA • Pengembangan SDM dan kelembagaan ditambah kegiatan pendukung. <p>+ Pendekatan ekonomis: Pengendalian impor daging sapi/bakalan</p>	<p>Lima kegiatan pokok, 13 kegiatan operasional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyediaan bakalan/daging sapi lokal: <ol style="list-style-type: none"> 1) Pengembangan usaha pembiakan/penggemukan sapi lokal, 2) Pengembangan pupuk organik dan biogas, 3) Pengembangan integrasi ternak dan tanaman dan 4) Pemberdayaan dan peningkatan kualitas RPH • Peningkatan produktivitas dan reproduktivitas sapi lokal: <ol style="list-style-type: none"> 5) Optimalisasi IB dan INKA, 6) Penyediaan dan pengembangan pakan dan air, 7) Penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan layanan keswan • Pencegahan pemotongan sapi betina produktif: <ol style="list-style-type: none"> 8) Penyelamatan sapi betina produktif • Penyediaan bibit sapi lokal: <ol style="list-style-type: none"> 9) Penguatan wilayah sumber bibit dan kelembagaan usaha pembibitan, 10) Pengembangan usaha pembibitan sapi potong melalui VBC, 11) Penyediaan sapi bibit melalui subsidi bunga • Pengaturan stock daging sapi DN: <ol style="list-style-type: none"> 12) Pengaturan stock sapi bakalan dan daging, 13) Pengaturan distribusi dan pemasaran sapi/ daging
Dokumen	<ul style="list-style-type: none"> • Renstra Ditjennek 2000-2005 • Makalah akademis 	<ul style="list-style-type: none"> • Permentan Nomor 59/Permentan/HK.060/2007 • MoU dengan 11 gubernur (18 lokasi program) 	<ul style="list-style-type: none"> • BP PSDS 2014 • Permentan No 19/Permentan/OT.140/2/2010 Tentang Pedum PSDS 2014 • Pedoman teknis PSDS 2014
Unit manajemen	Tidak terorganisir (organisasi pelaksana tidak dibentuk)	Terorganisir, organisasi pelaksana dibentuk sebagai Tim Teknis, tetapi tidak bersifat operasional	Terorganisir, lebih operasional. Berjenjang dari tingkat Pusat, Prov, Kab/Kota, Kec.
Dukungan Dana	Sangat kurang	Kurang	Relatif memadai

Sumber: Ilham *et al.* (2011).

Hal fundamental yang menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan PSDS 2014 adalah program ini harus mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan peternak, menjaga kelestarian lingkungan hidup, meningkatkan daya saing, menjamin usaha ternak yang berkesinambungan. Dengan demikian, PSDS akan terkait dengan banyak aspek dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, yaitu pelaku usaha, akademisi dan pengambil kebijakan. Orientasi PSDS tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan konsumen dengan mencukupi kebutuhan melalui impor ternak dan daging sapi, tetapi juga diarahkan pada peningkatan kesejahteraan peternak, kesinambungan usaha dan berdaya saing. Artinya, secara langsung atau tidak langsung akan mengurangi ketergantungan terhadap impor daging dan sapi bakalan.

Cakupan Program

Cakupan PSDS 2014 terdiri dari beberapa aspek, yaitu teknis yang terkait produktivitas ternak, yaitu: mortalitas, reproduktivitas, penambahan bobot badan dan lain-lain; aspek ekonomis, yaitu kegiatan yang mengarah pada upaya penghematan devisa negara, peningkatan pendapatan/kesejahteraan peternak, pertumbuhan ekonomi; aspek kelembagaan, yaitu keterlibatan lembaga Pemerintah, swasta, lembaga swadaya masyarakat; dan aspek kebijakan, yaitu regulasi yang kondusif bagi pengembangan usaha peternakan sapi.

Integrasi beberapa aspek itu diharapkan mampu menggerakkan berbagai stakeholder untuk mencapai sasaran program. Program PSDS bukan lagi merupakan Program Kementerian Pertanian tetapi menjadi program nasional dalam upaya swasembada pangan menggunakan sumberdaya lokal. Ini berarti Pihak Kementerian Pertanian sebagai *lead sector*, siap menghadapi berbagai kritikan dari berbagai stakeholder untuk mencapai sasaran program dengan memperhatikan kepentingan berbagai pihak dengan tetap mengutamakan kepentingan bangsa. Karena itu dalam pembiayaan, disamping berasal dari APBN, diharapkan didukung pendanaan dari APBD, swasta dan masyarakat untuk mencapai sinergi pelaksanaan lima kegiatan pokok PSDS 2014 di lapangan dalam bentuk 13 kegiatan operasional sebagaimana telah disebutkan.

Penyediaan sapi bakalan/daging sapi lokal di lapangan dilaksanakan dalam bentuk multi fungsi. Pengembangan sapi melalui Sarjana Membangun Desa (SMD) berarti membangun kelembagaan peternakan. Pembuatan pupuk organik dan biogas dari limbah ternak berarti menciptakan nilai tambah bagi peternak dan mendiversifikasi usaha. Sistem integrasi ternak sapi dengan tanaman mampu mendorong konsep *zero waste* dan sekaligus membangun kemitraan yang kuat antara pemodal (perusahaan perkebunan) dengan peternak kecil. Perusahaan sebagai penyedia bahan pakan ternak dari limbah tanaman atau sekaligus menyediakan ternak, sementara itu peternak sebagai penyedia limbah ternak untuk mengolah lebih lanjut menjadi pupuk organik dan biogas yang dapat dijual kepada perusahaan. Pemerintah sebagai fasilitator mendorong sistem yang ada dan

meningkatkan kualitas RPH dalam rangka menghasilkan pangan asal ternak yang ASUH.

Peningkatan produktivitas dan reproduktivitas ternak dilakukan dengan IB pada wilayah pengembangan intensifikasi (sapi dikandangan) serta dengan INKA untuk wilayah pengembangan ekstensifikasi (sapi dilepas). Upaya meningkatkan produktivitas dan reproduktivitas didorong dengan penyediaan dan pengembangan pakan dan air, sehingga dapat ditanggulangi gangguan reproduksi yang diakibatkan pakan rendah nutrisi. Oleh karena itu pelayanan keswan menjadi penting dalam kegiatan ini.

Sapi betina produktif merupakan penentu keberlanjutan populasi sapi berikutnya, sehingga tindakan pemotongannya harus dicegah. Namun, pencegahan pemotongan sapi betina produktif rawan dengan isu *moral hazard* di lapangan karena ada fasilitas dana talangan (Ilham *et al.*, 2011). Jaminan sapi betina tidak dipotong setelah pedet lahir tidak ada, padahal dana telah diterima pemilik sapi betina. Hal ini perlu pemikiran untuk mengatasi lebih lanjut.

Penyediaan bibit sapi lokal dengan memanfaatkan kelembagaan peternakan yang telah ada belum efektif di lapangan. Pola *village breeding centre* tidak berjalan sebagaimana seharusnya. Peternak tidak mampu menerapkan *Good Breeding Practice* untuk mencapai standar mutu bibit melalui sertifikasi karena keterbatasan modal dan keterampilan. Kredit usaha pembibitan sapi (KUPS) tidak banyak yang dapat diakses kelompok ternak pembibitan karena masalah jaminan. Kegiatan ini sebaiknya ditinjau ulang.

Pengaturan stock daging sapi di dalam negeri menghadapi tarik ulur berbagai pemangku kepentingan. Upaya memberdayakan peternak berbasis sumber daya lokal terdesak oleh pemasukan sapi bakalan dan daging sapi impor. Distribusi sapi bakalan dan daging impor pun belum ada payung hukum resmi antar daerah, sehingga rawan praktek curang dalam distribusi (penyelundupan) maupun pemasaran kepada konsumen akhir (pengoplosan). Apabila pengaturan stock daging sapi ini berhasil maka akan menciptakan iklim usaha peternakan domestik yang lebih kondusif.

Pelaku Program

Pelaku utama yang secara riil menjalankan lima kegiatan pokok tersebut bukan Pemerintah, melainkan peternak sapi skala kecil, menengah dan besar. Sebagai kegiatan yang menggunakan dana publik (APBN), lima kegiatan pokok tersebut tidak saja diprioritaskan bagi pelaku usaha peternakan berskala kecil (kepemilikan kecil tetapi pelakunya banyak), namun juga memperhatikan fungsi fasilitator dan pengatur yang kondusif bagi pelaku usaha peternakan berskala besar (jumlah pemilikan banyak, pelaku sedikit). Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengusaha besar umumnya sudah mandiri dari sisi modal dan teknologi. Sementara pelaku usaha skala kecil masih banyak menghadapi kendala yang memerlukan dukungan lebih banyak dari Pemerintah.

PSDS 2014 merupakan komitmen pemerintah dan dalam implementasinya Kementan berperan menjadi *leading sector*. Kementan diharapkan mampu menggerakkan dan meningkatkan peran kementerian lain seperti: (1) Kementerian Keuangan, sebagai penyedia anggaran untuk menstimulus usaha peternakan atau untuk menjalankan program Pemerintah lain; (2) Perbankan, sebagai lembaga penyedia modal dengan bunga disubsidi Pemerintah maupun skema lain; (3) Kementerian Perindustrian, sebagai fasilitator sarana dan prasarana pengembangan usaha peternakan; (4) Kementerian Perdagangan, sebagai pengendali distribusi dan pemasaran ternak dan produknya di dalam dan dari luar negeri; (5) Kementerian Dalam Negeri memberi dukungan Pemerintah Daerah yang wilayahnya mengembangkan usaha peternakan; (6) Kementerian Negara Koperasi dan UKM, sebagai pemberi bantuan kredit bagi peternak skala kecil dan menengah; dan (7) Kementerian Negara BUMN dan Kementerian ESDM, sebagai pendukung penggunaan *Corporate Social Responsibility* (CSR) perusahaan besar milik Pemerintah untuk pengembangan usaha peternakan.

Gebrakan yang dilakukan Kementerian Negara BUMN tentang peternakan sapi yang terintegrasi dengan perkebunan sawit muncul setelah konsep PSDS 2014 dibuat. Potensi kebun sawit sebagai sumber pakan ternak memberi harapan untuk pengembangan usaha peternakan sapi di masa depan. Integrasi ternak sapi dan sawit telah dilakukan di berbagai wilayah pengembangan dan memberi hasil yang menggembirakan.

Lembaga Pemerintah lain yang berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan lima kegiatan pokok tersebut dan secara berkelanjutan telah berkontribusi dalam pengembangan usaha peternakan terutama dalam dukungan ilmu dan teknologi (iptek), diantaranya adalah Badan Tenaga Atom Nasional (BATAN) yang banyak bergerak di bidang pakan dan reproduksi. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) berkontribusi di bidang budidaya ternak sapi, reproduksi dan genetika. Sementara Kementerian Negara Riset dan Teknologi juga berperan dalam kajian teknologi dan pakan. Disamping itu, Kementerian Pendidikan Nasional banyak membantu dalam melakukan penelitian dasar di bidang peternakan. Instansi/lembaga ini secara langsung atau tidak langsung telah dan akan terus berkontribusi dalam pembangunan peternakan nasional, diantaranya Kegiatan Sarjana Membangun Desa (SMD). Pada kegiatan SMD, Pihak Perguruan Tinggi dilibatkan dalam merekrut Sarjana Bidang Peternakan dan Kedokteran Hewan untuk terlibat dalam Program SMD pada Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian.

Melalui sinergi antara pelaku usaha peternakan, instansi Pemerintah lintas kementerian/lembaga, Pemerintah Daerah, lembaga keuangan, yang dikoordinir oleh tim pelaksana yang terorganisir secara vertikal dari pusat ke daerah akan memperkokoh jejaring horisontal. PSDS 2014 diharapkan dapat membawa Indonesia berswasembada daging sapi. Keberhasilan PSDS diharapkan tidak saja berkontribusi terhadap ketahanan pangan nasional, tetapi juga pada peningkatan pendapatan dan kesejahteraan peternak, sehingga akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional.

Kegiatan Program

Program PSDS 2014 dijabarkan dalam 13 kegiatan operasional diharapkan dapat memberi dampak yang kuat/langsung atau memiliki keterpaduan yang saling mendukung. Prakiraan dampak dari berbagai kegiatan operasional PSDS 2014 dijabarkan sebagai berikut:

1. *Pengembangan usaha pembiakan dan penggemukan sapi lokal.* Kegiatan ini sangat penting karena mampu meningkatkan kapasitas industri peternakan nasional, sehingga mampu menggeser kurva penawaran ke kanan. Penggunaan sapi lokal didukung dengan kemampuan sumberdaya genetik yang ada, yaitu sapi Aceh, Sapi Bali, Sapi Madura, Sapi Pesisir, sapi SO dan sapi PO. Dengan manajemen dan pakan yang baik sapi tersebut mampu menghasilkan produksi maksimal mendekati sapi persilangan. Pada sisi lain dengan kondisi lingkungan yang kurang, kemampuan adaptasi sapi lokal cukup baik sehingga berkembang pada daerah-daerah di kawasan Timur Indonesia. Penggunaan sapi lokal juga mampu mempertahankan sumberdaya genetik yang ada sehingga keberadaannya mampu menekan angka kemiskinan di daerah-daerah marjinal.

Program aksi kegiatan ini adalah penguatan modal usaha kelompok peternak dan pengembangan SMD yang mampu meningkatkan efisiensi usaha karena ada peningkatan skala usaha melalui manajemen kelompok dan melibatkan sarjana dalam usaha kelompok (SMD). Permasalahannya adalah bahwa dari studi-studi terdahulu dan pengalaman lapang menunjukkan beberapa kelompok yang terlibat program tidak ditetapkan sesuai pedoman yang ada. Hal itu disebabkan adanya intervensi pihak tertentu dalam penetapan kelompok peserta program. Banyak bukti kelompok yang demikian tidak berhasil, sehingga berdampak pada keberhasilan program. Kondisi ini dapat dikurangi dengan melakukan sosialisasi program secara terbuka pada masyarakat, sehingga kontrol masyarakat terhadap fenomena tersebut menjadi intensif.

2. *Pengembangan pupuk organik dan biogas.* Kegiatan ini tidak berdampak langsung pada peningkatan populasi ternak maupun produksi daging. Namun dalam jangka waktu pendek diharapkan dapat memberi stimulasi bagi usaha penggemukan dan pembiakan. Produk pupuk organik dan biogas yang dihasilkan dapat digunakan usahatani dan rumah tangga peternak sehingga mengurangi biaya usahatani dan pengeluaran rumah tangga atau dapat dijual untuk menambah pendapatan rumah tangga peternak. Dengan demikian usaha ternak, khususnya usaha pembiakan, yang siklus usahanya relatif lebih lama dapat tambahan insentif dari hasil pupuk organik dan biogas.

Permasalahan yang mungkin muncul adalah pasar kedua produk tersebut. Keberadaan peternakan diperdesaan adakalanya masih belum membutuhkan biogas karena kayu bakar cukup tersedia dan masyarakat sudah terbiasa menggunakannya. Tradisi dan budaya di sebagian perdesaan masih tabu

menggunakan bahan baku kotoran sapi untuk dijadikan biogas untuk memasak makanan bagi keluarga. Demikian juga dengan pupuk organik, pada daerah tertentu masih sulit mengubah ketergantungan petani terhadap pupuk anorganik untuk usahatani tanaman mereka. Oleh karena itu, sosialisasi dan selektifitas menentukan calon petani dan lokasi akan dilaksanakan kegiatan ini menjadi penting agar hasilnya efektif.

3. *Pengembangan integrasi ternak sapi dan tanaman.* Kegiatan ini tidak berdampak langsung terhadap swasembada namun dapat menjadi penunjang tercapainya swasembada sekaligus untuk memberi nilai tambah pada usaha agribisnis tanaman pola integrasi tanaman ternak. Pendekatan yang digunakan, yaitu LEISA (*low external input sustainable agriculture*) diharapkan dapat mendukung peningkatan jumlah populasi dan kualitas ternak sapi.
4. *Pemberdayaan dan peningkatan kualitas RPH.* Kegiatan ini tidak memiliki dampak langsung dan signifikan terhadap upaya swasembada (peningkatan populasi dan produksi). Kegiatan ini lebih ditujukan agar konsumen dapat memperoleh kualitas daging yang baik dan memiliki kriteria ASUH. Kaitannya dengan peningkatan populasi peran RPH sangat penting untuk membantu pengawasan pemotongan betina produktif meskipun dalam prakteknya tidak mudah diimplementasikan. Kesulitan tersebut karena masih banyak pemotongan di luar RPH dimana diduga sebagian sapi yang dipotong adalah sapi betina produktif. Dengan demikian kegiatan ini tidak efektif meningkatkan populasi dan produksi daging, tetapi lebih pada meningkatkan penyediaan daging yang memenuhi kriteria ASUH.
5. *Optimalisasi IB dan INKA.* Kegiatan ini memiliki dampak langsung dan kuat terhadap pencapaian swasembada karena terkait dengan kemampuan ternak sapi melahirkan anak sesuai siklus reproduksi. Percepatan pencapaian target populasi sapi lokal sangat ditentukan oleh performa reproduksi. Optimalisasi IB dan INKA akan dapat meningkatkan jumlah kelahiran anak per satuan waktu. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan menambah jumlah sapi pejantan dalam kawanan sapi yang dipelihara secara ekstensif di padang penggembalaan, sehingga rasio jumlah antara sapi jantan dan induk betina terpenuhi dan tidak ada sapi yang tertunda waktu kawin dan melahirkan anak. Demikian juga dengan kegiatan IB yang optimal mampu memperpendek jarak melahirkan. Dengan demikian kegiatan ini akan berpengaruh pada percepatan peningkatan populasi dan produksi daging. Namun demikian keberhasilan kegiatan ini ditentukan juga dengan kegiatan pada butir enam dan tujuh berikut. Induk sapi yang kurang pakan akan terganggu sistem reproduksi sehingga sulit terjadi pembuahan akibat ovarium yang kurang berfungsi (*hypo-ovary*). Hal yang sama jika sapi mengalami gangguan sistem reproduksi dan penyakit.
6. *Penyediaan dan pengembangan pakan dan air.* Kegiatan penyediaan dan pengembangan pakan dan air berdampak langsung dan kuat terhadap upaya

swasembada karena mempengaruhi reproduksi dan produksi ternak. Kegiatan ini diharapkan dapat mempercepat proses pertambahan populasi melalui sistem produksi berbasis pastura (padang gembala) dan *cut and carry system*. Kegiatan ini merupakan prasyarat dalam pengembangan ternak. Ternak yang kurang pakan saat pertumbuhan tidak memberi produksi dan reproduksi yang maksimal. Ini tercermin dari pertambahan berat badan per hari yang rendah dan adanya penurunan fungsi ovarium, sehingga mengganggu sistem reproduksi. Kenyataannya masalah pakan masih banyak dijumpai, meskipun sumberdaya pakan cukup banyak tersedia.

7. *Penanggulangan gangguan dan peningkatan pelayanan kesehatan hewan.* Kemampuan induk sapi melahirkan anak sangat ditentukan oleh kondisi kesehatan dan sistem reproduksinya. Karena itu, kegiatan ini pada dasarnya dilakukan untuk meningkatkan peluang keberhasilan (kebuntingan) ternak betina yang telah berhasil dikawinkan. Peningkatan pelayanan keswan juga diharapkan akan menurunkan tingkat mortalitas anak sapi baik dalam periode kebuntingan maupun periode menyusui. Induk sapi yang tidak sehat akan tidak mampu memberikan nutrisi selama kebuntingan dan tidak mampu memproduksi susu untuk pedet yang dilahirkan. Dengan melakukan penanggulangan pada sapi-sapi yang mengalami gangguan reproduksi diharapkan peningkatan kelahiran menjadi naik dan meningkatkan populasi ternak sapi.
8. *Penyelamatan sapi betina produktif.* Kegiatan ini berpengaruh kuat dan langsung terhadap pencapaian swasembada. Sapi betina produktif merupakan unit industri biologis sebagai sumber penghasil pedet, sehingga penambahan populasi sangat ditentukan oleh ketersediaan betina produktif yang proporsional dan berkelanjutan. Dengan tingkat pemotongan sapi betina yang masih tinggi (40 persen) dan 25 persen adalah betina produktif, maka terjadi deindustrialisasi sapi potong nasional. Jika hal ini dibiarkan, maka kemampuan produksi menurun. Dengan meningkatnya pendapatan maka peningkatan konsumsi daging sapi akan menjadi tergantung dari pasokan impor. Dalam jangka panjang, hal itu dapat mengganggu ketersediaan sumberdaya genetik sapi lokal. Oleh karena itu, kegiatan ini diharapkan menjadi program terobosan. Pola mana yang dilakukan sebaiknya selalu ditinjau ulang berdasarkan hasil evaluasi lapangan, sehingga mendapatkan pola yang efektif. Karena sifatnya pengendalian, maka pendekatan hukum perlu terus diupayakan. Dalam hal ini diharapkan Pemerintah Daerah dapat menerbitkan Perda tentang pelarangan pemotongan sapi betina produktif sebagai amanah UU 18/2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.
9. *Penguatan wilayah sumber bibit dan kelembagaan usaha pembibitan.* Kegiatan ini lebih bersifat jangka menengah/panjang, sehingga tidak berpengaruh secara langsung dan cepat terhadap swasembada. Orientasi utama kegiatan ini adalah mengembangkan dan memperkuat wilayah sumber bibit utama serta pengelolaan bibit nasional, sehingga menjadi pemasok bibit dan betina produktif serta pusat pelestarian sapi asli/lokal Indonesia.

10. *Pengembangan usaha pembibitan sapi potong melalui VBC.* Kegiatan ini bertujuan meningkatkan populasi bibit di masyarakat yang secara akumulatif diharapkan memenuhi target bibit nasional. Kegiatan ini disadari sangat penting dan merupakan basis pengembangan industri sapi potong nasional. Namun dalam prakteknya sulit dilakukan dan membutuhkan waktu sangat panjang dan berkesinambungan, sehingga tidak sesuai dimasukkan dalam Program PSDS dengan periode lima tahun. Sebaiknya kegiatan ini dikelola secara khusus oleh institusi khusus. Kalaupun melibatkan peternak rakyat harus diperhatikan bahwa tujuan usaha peternakan rakyat secara umum masih sebagai tabungan. Mereka akan menjual sapi mereka baik jantan maupun betina manakala mereka membutuhkan dana, sehingga sulit mempertahankan keberadaan sapi tersebut jika tidak ada skim khusus yang mengaturnya.

11. *Penyediaan sapi bibit melalui subsidi bunga (KUPS).* Secara konseptual kegiatan ini dimaksudkan untuk meningkatkan populasi, menyediakan bibit secara berkelanjutan, menumbuhkan industri pembibitan melalui bantuan permodalan dengan bunga disubsidi Pemerintah. Namun, dalam tataran praktis masih sulit diwujudkan karena ada persyaratan-persyaratan dari pihak perbankan yang harus dipenuhi dan masih sulit bagi beberapa kelompok dan gabungan kelompok peternak . Dampak KUPS terhadap populasi sangat tergantung dari ketepatan dan kecepatan waktu pencairan dana.

Kalaupun masalah dana dapat diatasi, masalah berikutnya adalah darimana sumber sapi bibit untuk kegiatan ini. Jika menggunakan bibit sapi domestik, secara nasional seakan-akan hanya memindahkan sapi dari satu tempat ke tempat lainnya. Oleh karena itu, relokasi ternak ini juga harus diperhatikan. Jika satu kawanan sapi dipindahkan ke daerah baru, akan memberi dampak positif jika di daerah asal sudah melampaui kapasitas tampung sehingga tidak mendukung pengembangan yang lebih baik. Di daerah baru seharusnya merupakan daerah yang mampu menghasilkan sapi dengan performa lebih baik dari daerah asalnya. Jika sapi tersebut berasal dari impor, tidak semua peternak di Indonesia mampu memelihara sapi eks impor yang membutuhkan perhatian lebih. Dengan demikian kegiatan ini sebaiknya dirancang dengan lebih baik.

12. *Pengaturan stock sapi bakalan dan daging.* Kegiatan ini difokuskan pada upaya penerapan aturan yang lebih kondusif dalam pelaksanaan impor sapi bakalan, sehingga sesuai dengan SOP dan mengikuti prosedur karantina yang benar. Pengaturan ini memiliki dampak yang moderat terhadap swasembada mengingat tumpuan swasembada diharapkan pada sapi lokal. Walaupun demikian, pada saat ini, pengendalian impor ini merupakan kegiatan prasyarat untuk mencapai swasembada daging sapi. Tidak mungkin menandingkan usaha peternakan sapi yang dikelola kelompok yang berskala kecil dan masih baru berkembang (infant industry) dengan usaha sapi potong berskala besar dinegara eksportir. Impor sebaiknya dilakukan hanya untuk segmen pasar tertentu yaitu *horeka* (hotel, restoran dan katering) dan memenuhi kekurangan

pasokan domestik yang ditentukan berdasarkan hasil prognosa penawaran dan permintaan domestik.

13. *Pengaturan distribusi dan pemasaran sapi dan daging.* Kegiatan ini lebih difokuskan pada upaya untuk menjamin ketersediaan sapi potong berkualitas di wilayah sumber bibit, daerah pengembangan, maupun di daerah pemasaran dan sekaligus menjamin stabilitas harga sapi untuk peningkatan kesejahteraan peternak. Dalam konteks swasembada kegiatan ini berpengaruh moderat dan tidak langsung. Stabilitas harga sapi/daging pada hakekatnya merupakan insentif dan sekaligus diharapkan dapat memberi iklim yang kondusif bagi usaha peternakan. Beberapa daerah sentra produksi seperti Bali, NTT, NTB dan Jatim memberikan perhatian khusus pada pengaturan distribusi sapi potong dan sapi bibit untuk mempertahankan statusnya sebagai daerah sumber bibit. Namun dengan kebijakan itu, diharapkan ada insentif bagi peternak untuk dapat menerima harga lebih baik, khususnya untuk usaha pembibitan. Sebaliknya pada daerah sentra konsumsi, tidak membatasi pemasukan sapi dan daging ke daerahnya selagi memenuhi syarat kesehatan hewan utamanya terhadap adanya penyakit hewan menular yang strategis. Dalam kegiatan ini fungsi cek poin dan karantina hewan pada daerah perbatasan dan pintu masuk di suatu daerah menjadi penting untuk difungsikan dengan tenaga dan fasilitas yang mendukung.

PRIORITASI IMPLEMENTASI KEGIATAN PSDS 2014

Pelaksanaan PSDS 2014 membutuhkan curahan sumberdaya yang sangat besar baik dari sisi biaya, waktu dan tenaga. Dengan ketersediaan anggaran negara relatif terbatas, maka dana yang telah dialokasikan seharusnya diarahkan pada kegiatan yang akan berpengaruh signifikan dalam pencapaian swasembada daging. Skala prioritas atas 13 kegiatan PSDS 2014 diperlukan bagi kegiatan yang secara konseptual berpengaruh kuat dan langsung dalam menggeser penawaran sapi/daging ke kanan (artinya ada peningkatan ketersediaan) yang dapat di-proksi dengan penambahan populasi sapi. Potensi kekuatan dampak dari 13 kegiatan PSDS terhadap peningkatan penawaran disajikan pada Tabel 2.

Dengan mempertimbangkan tenggang waktu capaian swasembada yang semakin dekat (2014) serta kegagalan program swasembada yang dicanangkan sebelumnya, maka harus ada fokus kegiatan diantara 13 kegiatan PSDS. Kegiatan yang harus menjadi prioritas adalah yang diduga memiliki potensi dampak yang **kuat** dan **langsung** terhadap peningkatan penawaran. Kegiatan-kegiatan tersebut adalah: 1) pengembangan usaha pembiakan dan penggemukan sapi lokal; 2) optimalisasi IB dan INKA; 3) penyediaan dan pengembangan pakan dan air; 4) penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan pelayanan keswan; 5) penyelamatan sapi betina produktif; dan 6) pengaturan stok sapi bakalan dan

daging diataranya melalui pengendalian impor. Kegiatan lain sifatnya sebagai pendukung kondisi yang ideal dalam pencapaian target PSDS 2014.

Tabel 2. Potensi Dampak 13 Kegiatan untuk Peningkatan Penawaran dalam Mendukung PSDS 2014

Kegiatan	Potensi Dampak			Keterangan
	Kuat	Sedang	Lemah	
1. Pengembangan usaha pembiakan dan penggemukan sapi lokal				Berpengaruh langsung
2. Pengembangan pupuk organik dan biogas				Tidak langsung, peningkatan nilai tambah (pendapatan)
3. Pengembangan integrasi ternak sapi dan tanaman				Langsung, jangka menengah
4. Pemberdayaan dan peningkatan kualitas RPH				Tidak langsung
5. Optimalisasi IB dan INKA				Langsung
6. Penyediaan dan pengembangan pakan dan air				Langsung, prasyarat
7. Penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan pelayanan keswan				Langsung
8. Penyelamatan sapi betina produktif				Langsung
9. Penguatan wilayah sumber bibit dan kelembagaan usaha pembibitan				Tidak langsung, jangka panjang
10. Pengembangan usaha pembibitan sapi potong melalui VBC				Langsung, jangka panjang
11. Penyediaan bibit melalui subsidi bunga (KUPS)				Langsung, namun banyak kendala dalam implementasi
12. Pengaturan stock sapi bakalan dan daging				Tidak langsung, tapi pengendalian impor merupakan prasyarat
13. Pengaturan distribusi dan pemasaran sapi dan daging				Tidak langsung

Sumber: Ilham *et al.* (2011).

Tindak lanjut untuk lebih fokus pada kegiatan yang berpotensi dampak kuat dan langsung sangat tergantung pada sumberdaya manusia yang terlibat di dalam UM. Organisasi pengelola PSDS 2014 tidak mempunyai kekuatan penuh untuk mengelola PSDS 2014. Hal itu disebabkan dana untuk kegiatan PSDS 2014 dirancang dan dikelola oleh masing-masing unit kerja terkait dengan jabatan struktural serta sumbernya dari APBN yang jumlahnya terbatas. Tiga belas kegiatan yang dilakukan dalam rangka PSDS 2014 seakan-akan merupakan

kegiatan rutin. Kekuatan UM pada PSDS 2014 berada di bawah otoritas pejabat struktural. Dengan kondisi seperti ini, organisasi UM yang dibentuk menjadi tidak efektif (Ilham *et al.*, 2011).

Secara umum terlihat bahwa dalam konteks pencapaian swasembada daging sapi, dari beberapa cara untuk mencapai swasembada, yaitu 1) menggeser kurva penawaran ke kanan (peningkatan ketersediaan) atau 2) meningkatkan tarif impor (regulasi perdagangan) serta 3) kombinasi keduanya, maka sesungguhnya PSDS 2014 secara konseptual telah mengarah pada tujuan swasembada tersebut. Empat dari lima kegiatan pokok PSDS 2014 diharapkan menjadi penggeser kurva penawaran. Keempat kegiatan pokok tersebut adalah 1) penyediaan sapi bakalan; 2) peningkatan produktivitas dan reproduktivitas ternak sapi lokal; 3) pencegahan pemotongan sapi betina produktif; dan 4) penyediaan bibit sapi lokal.

Dari sebelas rencana aksi program (kegiatan) yang termasuk di dalam 4 kegiatan pokok tersebut, terdapat beberapa komponen yang berfungsi sebagai penggeser kurva penawaran. Empat kegiatan pokok PSDS akan memacu perbaikan teknologi budidaya ternak, menurunkan harga faktor produksi, peningkatan kapasitas produksi peternak serta meningkatkan jumlah peternak. Sejalan dengan Koutsoyiannis (1979), faktor-faktor tersebut merupakan penggeser kurva penawaran ke kanan dengan menambah populasi dan ketersediaan daging sapi.

Sementara itu kegiatan pokok kelima, yaitu pengaturan stock daging sapi dalam negeri berpengaruh terhadap kondisi importasi ternak sapi/daging dan dinamika harga ternak/daging. Rencana aksi program (kegiatan) berupa penerapan regulasi impor sapi bakalan, peraturan pemasukan dan pengeluaran sapi potong dan bibitnya serta pengawasan dan pemantauan kegiatan impor sapi potong bakalan merupakan pengendali efektif dan termasuk prasyarat untuk mencapai target PSDS 2014. Kondisi ini akan berdampak pada peningkatan harga ternak/daging impor (konsumsi berpotensi turun) atau daya saing komoditas impor turun. Peternak lokasi akan memperoleh ruang gerak untuk berkembang karena harga akan bergerak naik sepanjang kurva penawaran ke atas. Jika hal tersebut berlanjut terus, maka produsen sapi dalam negeri dapat meningkatkan efisiensi, sehingga pada akhirnya kurva penawaran bergeser ke kanan.

PENUTUP

Berdasarkan hasil telaahan terhadap dokumen tiga periode kegiatan swasembada daging sapi yang ada (2005, 2010, 2014) terlihat adanya perbaikan konsep dan langkah operasional. Namun, PSDS 2014 masih menghadapi masalah antara lain: 1) pada 13 kegiatan PSDS 2014 tidak tertulis secara eksplisit “perlu dilakukan pengendalian impor ternak dan daging sapi”, padahal pada dokumen P2SDS 2010 tertulis adanya tambahan pendekatan ekonomis berupa pengendalian

impor ternak dan daging sapi. Pencapaian swasembada daging sapi perlu keseriusan dan komitmen yang kuat, diantaranya kebijakan pengendalian impor ternak dan daging sapi yang ketat; 2) masih ada pihak-pihak di tingkat nasional yang belum sepakat melaksanakan program swasembada daging sapi; dan 3) Organisasi pengelola PSDS 2014, yaitu UM tidak mempunyai kekuatan penuh untuk mengelola PSDS 2014 karena dana untuk kegiatan PSDS 2014 dirancang dan dikelola oleh masing-masing unit kerja terkait dengan jabatan struktural dalam jumlah terbatas. Alokasi dana tidak berdasarkan prioritas kegiatan dan potensi provinsi di wilayah pengembangan.

Keterbatasan dana dan waktu PSDS 2014 serta kegagalan program swasembada daging sapi sebelumnya mendasari pentingnya fokus pada dua kegiatan prasyarat dan empat kegiatan yang berpotensi berdampak langsung dan kuat dalam jangka pendek mengakselerasi pencapaian target PSDS 2014. Dua kegiatan prasyarat tersebut adalah: 1) penyediaan dan pengembangan pakan dan air dan 2) pengaturan stok sapi bakalan dan daging, diantaranya melalui pengendalian impor. Empat kegiatan yang berpotensi berdampak langsung dalam waktu cepat adalah: 1) pengembangan usaha pembiakan dan penggemukan sapi lokal; 2) optimalisasi IB dan INKA; 3) penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan pelayanan keswan; dan 4) penyelamatan sapi betina produktif. Dari empat kegiatan tersebut, penyelamatan sapi betina produktif merupakan prioritas utama karena sapi betina produktif merupakan unit industri biologis yang menentukan output berupa sapi dan mempengaruhi peningkatan populasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bentara *Online*. 2009. Triliunan Rupiah Mengalir dari Kandang Ternak. <http://www.bentara-online.com>, 5 Januari 2011.
- Ditjennak. 1990. Pembangunan Peternakan Wilayah Indonesia Bagian Timur: Bahan untuk Menteri Muda Pertanian. Ditjennak, Jakarta.
- Ditjennak. 2010. *Blue Print* Program Swasembada Daging Sapi 2014. Ditjennak, Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Ilham, N. 2009a. Kelangkaan Produksi Daging: Indikasi dan Implikasi Kebijakannya. *AKP*, 7 (1): 43-63. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Bogor.
- Ilham, N. 2009b. Kebijakan Pengendalian Harga Daging Sapi Nasional. *AKP*, 7 (3): 211-221. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Bogor.
- Ilham, N., E. Basuno, W.K. Sedjati, Ashari, S. Nuryanti, F.B. Dabukke, dan R. Elizabeth. 2011. Keragaan, Permasalahan dan Upaya Mendukung Akselerasi Program Swasembada Daging Sapi. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

- Kementan. 2010. Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Koutsoyiannis, A. 1979. *Modern Microeconomics*. Second Edition. The Macmillan Press Ltd, London.
- Sudarjat, S. 2003. Operasional Program Terobosan Menuju Kecukupan Daging Sapi Tahun 2005. *AKP*, 1 (1): 9-13. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Bogor.
- Suryana, A. 2004. Ketahanan atau Kemandirian Pangan. Dalam: *Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan*. Penyunting: Achmad Suryana. Kerjasama Badan Bimas Ketahanan Pangan Departemen Pertanian dengan Harian Umum Suara Pembaruan, Jakarta.
- Yusdja, Y., R. Sayuti, B. Winarso, I. Sadikin dan C. Muslim. 2004. Pemantapan Program dan Strategi Kebijakan Peningkatan Produksi Daging Sapi. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, Bogor.