

# ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN STRATEGI PENCAPAIAN SWASEMBADA DAGING 2010<sup>1</sup>

**Nyak Ilham**

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

## PENDAHULUAN

Sapi potong merupakan satu komoditas yang dimasukkan dalam dokumen revitalisasi pertanian. Berdasarkan hal tersebut, wajar jika dirancang suatu kebijakan untuk mencapai program swasembada daging.

Alasan mengapa penting sapi potong ditingkatkan perannya sehingga mampu mencapai swasembada daging: (1) subsektor peternakan berpotensi dijadikan sumber pertumbuhan baru pada sektor pertanian. Indikasinya adalah selama periode 1999-2003 subsektor peternakan tumbuh rata-rata 3,2 persen per tahun lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan sektor pertanian sebesar 2,0 persen; (2) rumah tangga yang terlibat langsung dalam usaha peternakan terus bertambah dari 4,45 juta tahun 1983 menjadi 5,62 juta tahun 1993 dan 6,51 juta tahun 2003 (BPS, 2004) dan usaha sapi potong memberikan porsi terbesar, (3) tersebarnya sentra produksi di banyak daerah, sedangkan sentra konsumsi terpusat di perkotaan sehingga mampu menggerakkan perekonomian regional, dan (4) mendukung upaya peningkatan ketahanan pangan baik sebagai penyedia bahan pangan maupun sebagai sumber pendapatan yang keduanya berperan meningkatkan ketersediaan dan aksesibilitas pangan.

Permasalahannya adalah mampukah swasembada daging tersebut dicapai. Pengalaman masa lalu membuktikan bahwa program ini tidak berhasil sesuai dengan yang diharapkan. Ada yang menyatakan bahwa swasembada daging 2010 tidak realistis<sup>2</sup>. Kritisi dan pengalaman masa lalu dapat dijadikan tantangan untuk menyukseskan program ini. Karena potensi sumberdaya lokal tersedianya berbagai jenis bangsa sapi dan sumberdaya pakan dan teknologi budidaya cukup mendukung untuk melaksanakan program tersebut.

Tersedianya sumberdaya lokal dan teknologi serta adanya dukungan politik dari Presiden untuk mencanangkan swasembada daging sapi 2010 melalui upaya revitalisasi pertanian hendaknya dijadikan suatu kesempatan yang harus

---

<sup>1</sup> Dipresentasikan pada pertemuan Koordinasi Teknis Direktorat Budidaya Ternak Ruminansia, Ditjen Peternakan, tanggal 27 April 2006 di Bogor.

<sup>2</sup> Pikiran Rakyat, 24 Maret 2006.

dimanfaatkan. Untuk itu diperlukan kerja keras dan dukungan dana yang dilengkapi oleh suatu rencana program implementasi dan evaluasi serta target yang ingin dicapai sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Tujuan tulisan ini adalah menganalisis rencana program swasembada daging sapi tahun 2010 dan kebijakan apa saja yang harus dilakukan untuk mencapai swasembada daging. Dari hasil itu diharapkan ada pedoman yang jelas dan tegas bagaimana upaya untuk mencapai swasembada daging sapi tahun 2010. Dengan demikian setiap *stake holder* dapat memposisikan dirinya sesuai peran dan fungsinya.

## **BEBERAPA KONSEP DASAR**

Agar program swasembada dapat diukur keberhasilannya maka diperlukan konsep dan ukuran-ukuran yang jelas sejak awal. Beberapa konsep yang perlu disepakati adalah yang berkaitan dengan istilah ketahanan pangan, swasembada dan ternak.

### **Konsep Ketahanan Pangan**

Dalam PP No.68/2002 yang dimaksud Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Ketersediaan pangan dapat berasal dari hasil produksi dalam negeri dan/atau sumber lain. Menurut Saliem *et al.* (2003) selain enam hal tersebut, aspek keberlanjutan ketahanan pangan yang identik dengan kebijakan dan strategi peningkatan kemandirian pangan nasional merupakan hal yang harus diperhatikan.

Untuk mengukur ketahanan pangan dari sisi kemandirian dapat dilihat dari ketergantungan ketersediaan pangan nasional pada produksi pangan dalam negeri. Dalam operasionalnya, konsep mandiri diskenariokan sebagai kondisi dimana kebutuhan pangan nasional minimal 90 persen dipenuhi dari produksi dalam negeri (Suryana, 2004).

Pentingnya kemandirian pangan dilatarbelakangi bahwa pangan merupakan kebutuhan hakiki manusia. Untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia tersebut, daging sebagai bahan pangan mempunyai peran yang signifikan. Walaupun ada kelompok penduduk masih rendah aksesnya terhadap daging, peran subsektor peternakan tidak hanya sebagai penyedia bahan pangan untuk mendukung ketahanan pangan tapi juga berperan tidak langsung sebagai lapangan usaha untuk meningkatkan pendapatan sehingga akan meningkatkan akses peternak terhadap pangan.

Sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar kemandirian itu menjadi lebih penting lagi. Menurut Yusdja dan Ilham (2006), industri peternakan yang ketergantungannya tinggi dengan bahan baku dan teknologi impor memiliki risiko tinggi. Krisis moneter yang lalu membuktikan terguncangnya industri ayam ras dan sapi potong domestik. Demikian juga jika terjadi ketidakharmonisan politik dapat merambat ke bidang ekonomi dan perdagangan. Jika hal tersebut terjadi dapat mengganggu ketahanan pangan. Kasus nyata dapat dilihat saat terjadi embargo ekonomi (pangan) yang dilakukan negara maju pada Irak di masa lalu dan Palestina saat ini.

Ketergantungan pada sapi bakalan impor untuk memenuhi konsumsi domestik dapat melemahkan upaya untuk meningkatkan kemampuan dalam negeri. Jika karena sesuatu hal terjadi hambatan impor maka untuk memenuhi konsumsi terpaksa memotong sapi domestik yang terlanjur lambat berkembang. Akibatnya akan menguras sumberdaya yang dapat mengarah pada kepunahan.

### **Konsep Swasembada**

Dari uraian di atas kiranya diperlukan upaya meningkatkan kemandirian pangan. Bagaimana kaitannya dengan swasembada daging 2010. Jika dari arti kata swasembada berarti 100 persen kebutuhan daging berasal dari produksi dalam negeri. Pertanyaannya mampukan kita melakukan swasembada daging 2010 ?

Potensi pasar dan sumberdaya yang cukup baik seharusnya dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan produk yang mempunyai keunggulan kompetitif maupun komparatif di negeri sendiri bahkan untuk ekspor. Beberapa kajian yang di-*review* Siregar dan Ilham (2003) menunjukkan bahwa usaha ternak di Indonesia memberikan keuntungan dan mempunyai keunggulan komparatif.

Akan tetapi, melihat dari kondisi lingkungan eksternal dan internal saat ini, tidak mungkin Indonesia dalam waktu singkat dapat melakukan swasembada. Ada beberapa hal yang menyebabkannya: (1) perdagangan yang semakin terbuka tidak mungkin menghambat masuknya produk impor tanpa alasan yang kuat, (2) industri sapi potong yang sudah berjalan sekarang masih menggantungkan sapi bakalan dari impor, (3) industri sapi potong yang menggunakan bahan baku lokal selama ini tidak mampu mencukupi permintaan domestik, dan (4) upaya swasembada jangan menyebabkan konsumsi daging sapi domestik menurun.

Oleh karena itu harus ada tahapan waktu yang diikuti dengan upaya nyata dan efektif untuk mencapai swasembada tersebut. Diperlukan suatu batasan apa yang dimaksud dengan swasembada dalam jangka 5 tahun ke depan. Batasan tersebut harus dituangkan dalam satu dokumen dan disosialisasikan sehingga dapat dipertanggung jawabkan dalam evaluasi keberhasilan program.

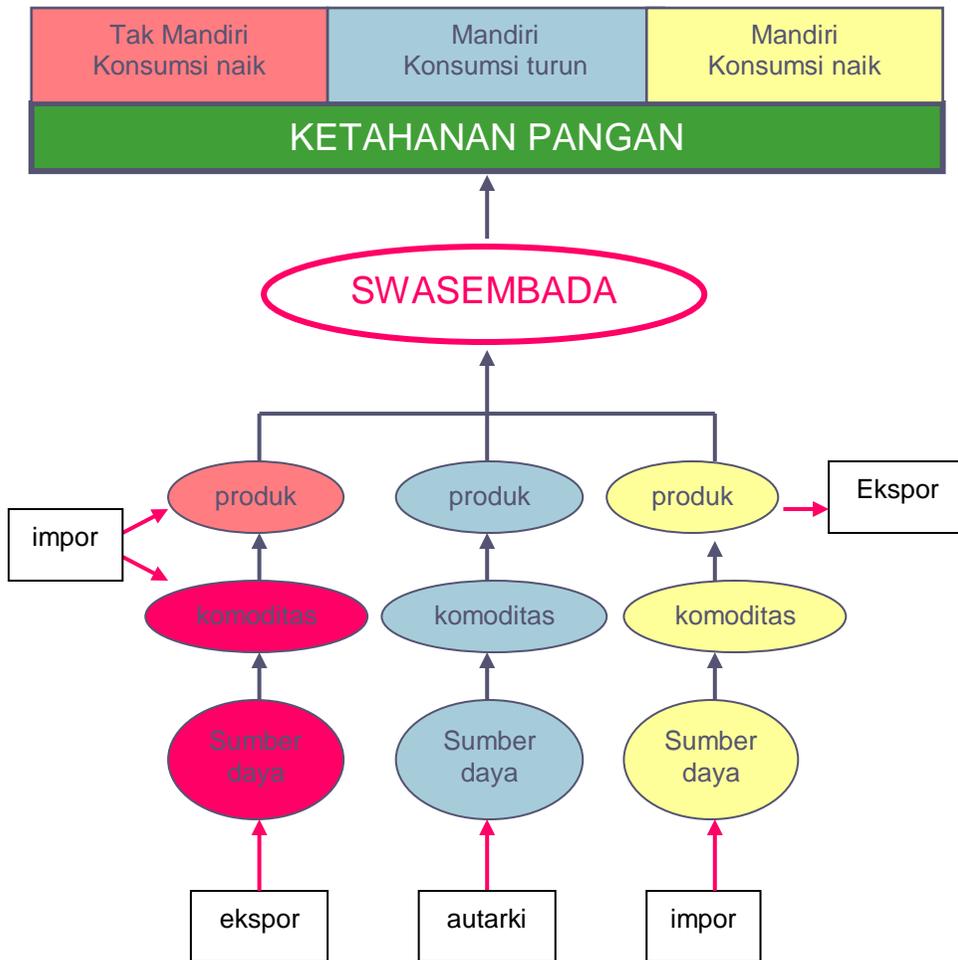
## Konsep Ternak

Posisi ternak sesuai fungsi pemanfaatannya dan pengembangannya dalam budidaya ada tiga, yaitu ternak sebagai sumberdaya, ternak sebagai komoditas dan ternak sebagai penghasil produk (Yusdja dan Ilham, 2006). Ternak sebagai sumberdaya harus dijaga keberadaannya karena dari kelompok ini akan dihasilkan ternak sebagai komoditas. Ternak komoditas dihasilkan dari perkembangbiakan ternak sumberdaya untuk menghasilkan ternak bakalan unggul. Kemudian ternak bakalan unggul inilah yang menghasilkan produk seperti daging, telur dan susu.

Posisi demikian perlu dipertegas sehingga kebijakan yang dilakukan dalam memanfaatkan ternak sebagai produk tidak harus mengorbankan ternak sebagai sumberdaya sehingga mengancam keberadaannya. Kondisi yang terjadi saat ini Indonesia melakukan banyak impor ternak sapi komoditas untuk digemukkan menghasilkan daging. Untuk mendukung program swasembada daging seharusnya hal tersebut hanya dapat dilakukan dalam jangka pendek. Walaupun melakukan impor dalam bentuk ternak sebagai sumberdaya. Dengan demikian keberadaan sumberdaya yang ada dapat diperbaharui sehingga nilai tambah industri lebih banyak diperoleh di dalam negeri. Sebaliknya saat ini Indonesia tidak boleh mengeksport ternak sumberdaya. Walaupun hal tersebut dilakukan oleh suatu daerah sumber bibit hanya diperuntukkan untuk wilayah Indonesia.

Kaitan ketiga konsep tersebut dapat diilustrasikan pada Gambar 1. Ada tiga kemungkinan bagaimana sumberdaya ternak dapat dimanfaatkan untuk mencapai swasembada sehingga mencapai ketahanan pangan sesuai dengan tujuan pembangunan pertanian. Pada sisi kiri gambar jika mengandalkan impor ternak sebagai komoditas dan produk swasembada akan dicapai, konsumsi akan meningkat, namun ketahanan pangan yang tercapai tidak mandiri sehingga keberlanjutannya diragukan. Apalagi ternak sebagai sumberdaya yang keberadaannya terbatas diijinkan untuk diekspor.

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



Gambar 1. Keterkaitan Pemanfaatan Ternak dalam Mencapai Swasembada dan Ketahanan Pangan

### EVALUASI PROGRAM SWASEMBADA DAGING SAPI 2005

Untuk mendukung program swasembada daging 2005 yang lalu, pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Peternakan menetapkan beberapa kebijakan strategis sebagai berikut: (1) pengembangan wilayah berdasarkan komoditas ternak unggulan, (2) pengembangan kelembagaan peternak, (3) peningkatan usaha dan industri peternakan, (4) optimalisasi pemanfaatan, pengamanan, dan perlindungan sumberdaya alam lokal, (5) pengembangan

kemitraan yang saling menguntungkan, dan (6) mengembangkan teknologi tepat guna. Tiga sasaran utama program tersebut adalah peningkatan populasi, penurunan impor sapi bakalan, dan peningkatan pemotongan sapi lokal.

Saat itu ada beberapa ahli yang menyangsikan keberhasilan program tersebut, namun ada juga yang beranggapan program ini sangat brilian (Rahardjo, 2000). Menurut Yusdja *et al.* (2004), swasembada daging yang dicanangkan tahun 2000 dan berakhir 2004 tidak berhasil karena tidak tercapainya tiga sasaran utama dari program tersebut. Selanjutnya dikatakan bahwa ada lima penyebab ketidakberhasilan tersebut, yaitu: (1) Kebijakan program yang dirumuskan tidak disertai dengan rencana operasional yang rinci; (2) Program-program yang dibuat bersifat *top down* dan berskala kecil dibandingkan dengan sasaran yang ingin dicapai; (3) Strategi implementasi program disamaratakan dengan tidak memperhatikan wilayah unggulan, tetapi lebih berorientasi pada komoditas unggulan; (4) Implementasi program-program tidak memungkinkan untuk dilaksanakan evaluasi dampak program; (5) Program-program tidak secara jelas memberikan dampak pada pertumbuhan populasi secara nasional.

## **PROYEKSI KONSUMSI DAN PRODUKSI DAGING DI INDONESIA**

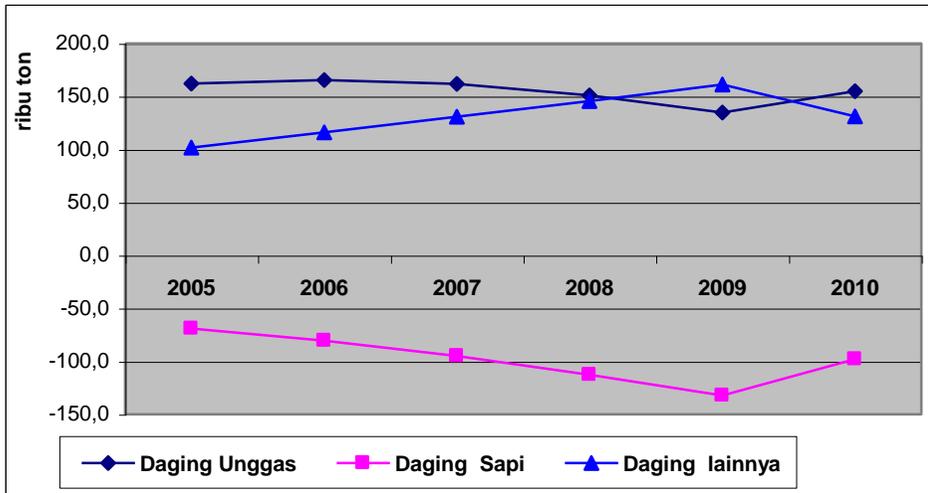
Selama lima tahun ke depan Indonesia mengalami surplus produksi daging unggas, daging non unggas dan non sapi dan telur, sedangkan untuk daging sapi masih mengalami defisit (Bappenas, 2006). Untuk jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2.

Hasil proyeksi menunjukkan bahwa tantangan yang dihadapi hanyalah masalah swasembada daging sapi, sedangkan untuk daging lainnya sudah mencapai swasembada bahkan surplus. Kelebihan daging sapi adalah citarasanya dan kaitannya dengan budaya sehingga tidak dapat disubstitusi oleh daging lainnya. Bahkan pada hari-hari besar keagamaan walaupun harganya meningkat tajam permintaannya masih tetap tinggi. Berdasarkan hal itu, bahasan berikut hanya yang berkaitan dengan swasembada daging sapi.

Permasalahannya adalah bagaimana menghilangkan senjang konsumsi dan produksi daging sapi dengan memanfaatkan potensi sumberdaya lokal. Berdasarkan pengalaman program swasembada daging sapi 2005 hendaknya dilakukan kebijakan yang benar-benar langsung mampu menurunkan senjang tersebut. Karena suatu kebijakan akan efektif jika langsung diarahkan pada masalah yang dihadapi, dalam hal ini untuk menghasilkan daging. Namun suatu kebijakan akan berhasil jika didukung oleh kebijakan lain, sistem politik yang baik, dan data yang akurat (Ramdan *et al.*, 2003).

Ternak sebagai sumberdaya pemanfaatannya bertujuan untuk menghasilkan sapi bakalan yang selanjutnya menghasilkan daging sebagai produk

akhir untuk mengurangi senjang dalam mencapai swasembada. Dengan perkataan lain untuk menurunkan senjang konsumsi melalui program swasembada membutuhkan penambahan unit produksi biologis yaitu induk sapi. Oleh karena itu kebijakan utama yang harus diambil adalah penambahan induk sapi potong.



Sumber Bappenas (2006)

Gambar 2. Proyeksi Senjang Konsumsi dan Produksi Daging dan Telur di Indonesia, 2005-2010

Upaya penambahan induk sapi tetap memperhatikan sumberdaya lokal. Namun jika hanya mengandalkan sumberdaya lokal tidak mungkin dapat tercapai swasembada tanpa harus mengorbankan konsumsi daging sapi penduduk. Dengan demikian diperlukan masukan induk sapi dari luar. Berdasarkan hal tersebut dua kebijakan utama mencapai swasembada daging adalah pemanfaatan induk lokal dengan cara tunda potong sapi betina produktif dan impor induk sapi.

Sapi potong membutuhkan pakan dalam jumlah yang banyak dan tidak mungkin mengembangkan ternak tanpa tambahan pakan maka kebijakan utama ketiga untuk mencapai swasembada daging sapi adalah penyediaan pakan ternak. Untuk kebijakan lain seperti perbibitan, pengendalian penyakit, pengembangan usaha, pemasaran dan pengolahan tetap diperlukan baik untuk mendukung program swasembada daging sapi maupun yang sifatnya rutin terprogram.

Sebenarnya ketiga kebijakan yang ditawarkan tersebut bukan merupakan hal baru, karena untuk mendukung program swasembada daging sapi 2005 yang lalu salah satu upaya yang dilakukan adalah meningkatkan populasi ternak. Hal tersebut dilakukan melalui : (1) pengendalian pemotongan betina produktif yang jumlahnya 28 persen dari jumlah pemotongan sapi setiap hari, (2) pengendalian

penyakit reproduksi, dan (3) jika diperlukan melakukan impor bibit sapi untuk menambah populasi sekaligus meningkatkan mutu genetik (Sudarjat, 2003). Perbedaannya adalah kebijakan swasembada ke depan, impor bibit bukan jika diperlukan tetapi harus dilakukan. Di samping itu kebijakan swasembada saat ini secara eksplisit jelas mendapat dukungan Presiden dan pengalaman swasembada 2005 dapat dijadikan pelajaran untuk keberhasilan swasembada 2010.

## **UPAYA MENCAPAI SWASEMBADA**

Tahap selanjutnya adalah siapa yang melaksanakan program dimana lokasinya dan dari mana sumber dananya, kemudian siapa yang melakukan monitoring dan evaluasi program. Seberapa besar dana yang diperlukan untuk mendukung program tidak dianalisis dalam tulisan ini. Namun yang jelas dibutuhkan dana khusus untuk mendukung program swasembada daging sapi.

### **Kebijakan Tunda Potong**

Sekitar 28 persen sapi yang dipotong setiap hari merupakan betina produktif. Paling tidak ada empat faktor yang mendorong pemotongan betina produktif: (1) peternak butuh dana untuk kebutuhan hidupnya sehingga harus menjual asetnya dalam bentuk sapi betina, (2) harga sapi betina lebih murah dibandingkan sapi jantan, sedangkan harga jual dagingnya sama, (3) adanya pemotongan di luar RPH pemerintah, dan (4) RPH yang hanya berorientasi profit sehingga tak berkepentingan melarang pemotongan betina produktif.

Untuk menjaga kelangsungan sumberdaya ternak tersebut pemotongan sapi betina produktif tersebut harus dicegah. Salah satu kebijakan yang dapat dilakukan adalah kebijakan tunda potong. Ini dilakukan dengan cara membeli sapi betina produktif dan dikembangkan kembali pada peternak yang layak sebagai peserta program. Kebijakan ini sudah banyak dilakukan di berbagai daerah. Dengan adanya program swasembada daging sapi kebijakan ini lebih ditingkatkan lagi.

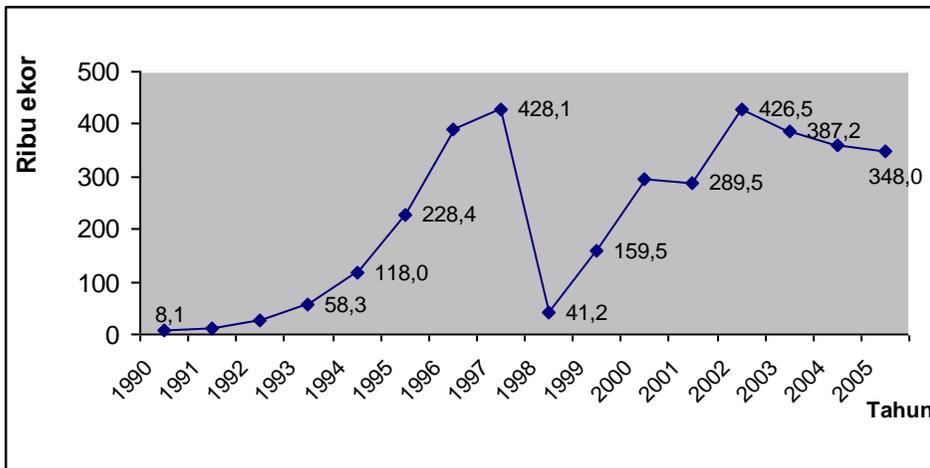
Seperti yang telah dilakukan di beberapa daerah, implementasi kebijakan tunda potong dilaksanakan oleh Dinas Peternakan di semua daerah yang pemotongan sapi betina produktifnya tinggi. Peternak yang dapat mengikuti program sesuai persyaratan yang selama ini sudah ada dengan tetap memperhatikan dampak akhir yaitu meningkatkan pendapatan peternak, meningkatkan populasi dan produksi serta pengembalian dana yang lancar.

Karena dilaksanakan oleh Dinas Peternakan, maka dana yang digunakan bersumber dari APBN/APBD. Jika memungkinkan dapat bekerjasama dengan pihak perbankan, seperti yang dilakukan Dinas Peternakan Provinsi Sulawesi

Selatan. Dalam analisis yang disajikan pada Lampiran, diasumsikan kebijakan tunda potong mampu mengurangi pemotongan betina produktif sebesar 5 persen dari jumlah sapi yang dipotong, meskipun untuk sementara produksi daging sapi domestik menurun. Namun pada akhir masa kebijakan populasi sapi meningkat dan defisit daging sapi hanya turun sedikit. Dalam jangka waktu terjadwal kekurangan tersebut untuk sementara ditutupi dari produk impor.

### Kebijakan Impor Induk Sapi

Jika hanya mengandalkan kebijakan tunda potong program swesembada tidak mungkin tercapai, sehingga diperlukan kebijakan impor induk sapi. Masalahnya siapa yang kompeten melakukan impor tersebut. Sampai saat ini peran Asosiasi Produsen Daging dan Feedlotter Indonesia (Apfindo) dalam perbibitan sapi nasional masih terbatas pada pengguna dan belum sebagai produsen. Hal tersebut sangat berkait erat dengan aspek ekonomi dan insentif yang diperoleh (Trikesowo, 2005). Namun pengalaman impor sapi dari Australia sejak tahun 1990 (Gambar 3) dapat dijadikan alasan bagi pemerintah untuk memberikan tanggung jawab pada anggota Apfindo untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah melakukan impor induk sapi.



Sumber: ABS, Australia

Gambar 3. Pengalaman Anggota Apfindo mengimpor Sapi Bakalan

Pengalaman Apfindo melakukan kerja sama dengan peternak di sekitar tempat usahanya pada saat ini maupun saat sebelum krisis moneter juga dijadikan

areal target lokasi pengembangan sapi bibit impor. Lokasi tersebut meliputi Sumatra Utara, Sumatra Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Dapat saja dilakukan di lokasi lain dengan persyaratan yang cukup ketat baik dari pengalaman peternak maupun ketersediaan pakan.

Agar tidak membebani peternak peserta program, selain melakukan usaha pembibitan peternak juga diberikan sapi untuk usaha penggemukan sehingga mereka mempunyai penerimaan jangka pendek. Skim-skim kredit yang demikian sudah pernah dirancang pihak Dinas Peternakan Lampung. Namun karena keterbatasan dana tidak dapat dilaksanakan. Rancangan tersebut dapat diadopsi untuk implementasi kebijakan ini. Dana yang digunakan untuk kegiatan ini sebaiknya menggunakan dana kredit program. Skim kredit program yang ada saat ini adalah Kredit Ketahanan Pangan. Untuk ringkasnya dapat dilihat Tabel 1.

Tabel 1. Pelaksana, Sumberdana, dan Lokasi Pelaksanaan Kebijakan mendukung Program Swasembada Daging Sapi 2010

| Sumberdaya     | Kebijakan                               |                                |   |
|----------------|---|--------------------------------|---|
|                | Tunda Potong                            | Impor Induk                    | Pengadaan Pakan   |
| Pelaksana      | Dinas Peternakan (Disnak)               | Feedlotter                     | Dinas Peternakan; Feedlotter, Perkebunan/PTPN; Peternak |
| Peternak       | Binaan Disnak                           | Binaan: Disnak dan Feedlotter  | Binaan: Disnak, Feedlotter dan PTPN                     |
| Sumber Dana    | APBN/APBD                               | Kredit Program                 | Kredit Program dan APBN/APBD                            |
| Lokasi Program | Wilayah dengan pemotongan betina tinggi | Sumut,Sumsel, Lampung dan Jawa | Semua lokasi program                                    |

### **Kebijakan Pengadaan Pakan Ruminansia**

Ketersediaan pakan menentukan keberlanjutan usaha peternakan pada suatu wilayah. Di Indonesia sumber pakan ruminansia cukup banyak variasinya, di antaranya dari: (1) limbah pertanian seperti jerami padi, jerami palawija, jerami hortikultura, pelepah sawit, dll; (2) limbah industri pertanian seperti ongkok singkong, kulit nenas, dedak padi, bungkil sawit, dll; (3) budidaya hijauan pakan; dan (4) padang penggembalaan.

Pada saat ini, dua sumber terakhir sering menghadapi masalah karena adanya persaingan dalam penggunaan lahan. Di masa depan arah industri pakan ruminansia sebaiknya lebih kepada pemanfaatan limbah pertanian dan limbah industri pertanian. Masalahnya adalah bagaimana memanfaatkan hal tersebut hingga ketersediaannya kontinu, berkualitas dan harganya bersaing.

Untuk mendukung program swasembada daging 2010 sumber pakan yang dapat digunakan hingga ketersediaannya dan kualitasnya terjamin adalah melalui : (1) bermitra dengan *feedlotter* seperti yang dilakukan di Lampung dan Probolinggo Jawa Timur, (2) mengembangkan industri *complete feed* berbasis bahan baku lokal seperti yang dikembangkan beberapa Balai Pengkajian Teknologi Pertanian di Wonosobo Jawa Tengah dan di Pasuruan dan Malang Jawa Timur; (3) integrasi antara tanaman pangan dan ternak yang telah banyak dilakukan di berbagai daerah; dan (4) kerjasama dengan pihak perkebunan dalam memanfaatkan pelepah dan limbah sawit seperti yang dikembangkan di Bengkulu dan Sumatra Utara.

Dengan demikian kebijakan pengadaan pakan sifatnya spesifik lokasi tergantung pada ketersediaan bahan baku di lokasi sentra produksi ternak sapi. Upaya untuk mendukung kebijakan tersebut tidak dilakukan secara umum dari pusat tetapi tetap memperhatikan potensi lokal. Hal penting yang harus diperhatikan adalah kontinuitas pasokan, nilai gizi pakan yang dihasilkan, palatabilitasnya, dan harga produk akhirnya.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mendukung kebijakan ini adalah:

- Melibatkan *feedlotter* menyediakan pakan formula sebagai pendukung penyediaan pakan di tingkat peternak peserta program.
- Memudahkan perizinan dan memberikan fasilitas kredit investasi pengembangan industri pakan ruminansia.
- Bagi daerah dimana investor belum tertarik membangun industri pakan ruminansia, menugaskan BPTP setempat seperti yang telah dilakukan beberapa PBTP untuk menghasilkan pakan ransum “*complete feed*” menggunakan bahan baku dari hijauan, limbah pertanian, limbah industri setempat.
- Melakukan kontrol kualitas secara berkala terhadap hasil industri pakan ruminansia.
- Mengintensifkan penyuluhan integrasi usaha ternak sapi dengan usaha tanaman pangan/perkebunan.
- Bekerjasama dengan pihak perkebunan dalam pemanfaatan limbah perkebunan dan industri perkebunan.

### **Proyeksi Swasembada 2010 Berdasarkan Berbagai Skenario**

Untuk memproyeksikan target swasembada yang akan dicapai melalui tiga kebijakan utama di atas dilakukan simulasi dengan dua skenario sebagai berikut: (1) Skenario I : Hanya melakukan kebijakan tunda potong induk sapi sebesar 5 persen dari jumlah pemotongan setiap tahun; (2) Skenario II: Selain melakukan kebijakan tunda potong seperti skenario I dilakukan juga impor induk sapi dari Australia secara bertahap, yaitu 100 ribu ekor tahun 2006, 200 ribu ekor pada tahun 2007, 300 ribu ekor masing-masing pada tahun 2008, 2009 dan 2010.

Tahapan dan jumlah impor induk disesuaikan dengan kesiapan peternak, kapasitas feedlotter dan ketersediaan induk di negara eksportir.

Asumsi penting yang digunakan dalam simulasi adalah: angka panen pedet sebesar 60 persen, bibit yang diimpor sudah bunting, dan pada tahun kelima bibit yang digunakan diafkir. Hasil simulasi dapat dilihat pada Tabel 2. Pasokan impor daging diasumsikan hanya untuk segmen tertentu dengan kualitas *prime cut*, sehingga pangsaanya ditetapkan 2 persen pada tahun 2010.

Tabel 2. Proyeksi Swasembada Daging Sapi di Indonesia pada Tahun 2010 Hasil Simulasi

| Tahun | Komposisi Pasokan Daging      | Kebijakan Tunda Potong (%) | Kebijakan Tunda Potong dan Impor Induk (%) |
|-------|-------------------------------|----------------------------|--|
| 2006  | Domestik                      | 78,4                       | 78,4                                       |
|       | <i>Feedlot</i> /Bakalan impor | 16,6                       | 16,6                                       |
|       | Impor Daging                  | 5,0                        | 5,0  |
|       | Populasi (ribu ekor)          | 11.247,0                   | 11.347,0                                   |
| 2007  | Domestik                      | 76,3                       | 76,3                                       |
|       | <i>Feedlot</i> /Bakalan impor | 19,7                       | 19,7                                       |
|       | Impor Daging                  | 4,0                        | 4,0  |
|       | Populasi (ribu ekor)          | 11.625,4                   | 11.985,4                                   |
| 2008  | Domestik                      | 75,1                       | 76,2                                       |
|       | <i>Feedlot</i> /Bakalan impor | 21,9                       | 20,8                                       |
|       | Impor Daging                  | 3,0                        | 3,0  |
|       | Populasi (ribu ekor)          | 12.041,4                   | 12.851,4                                   |
| 2009  | Domestik                      | 73,7                       | 77,0                                       |
|       | <i>Feedlot</i> /Bakalan impor | 24,3                       | 21,0                                       |
|       | Impor Daging                  | 2,0                        | 2,0  |
|       | Populasi (ribu ekor)          | 12.513,5                   | 13.911,5                                   |
| 2010  | Domestik                      | 80,9                       | 91,3                                       |
|       | <i>Feedlot</i> /Bakalan impor | 17,1                       | 6,7  |
|       | Impor Daging                  | 2,0                        | 2,0  |
|       | Populasi (ribu ekor)          | 12.954,3                   | 14.975,3                                   |

Sumber: Bappenas, 2006 (diolah)

Hasil simulasi menunjukkan bahwa jika program swasembada tidak didukung dengan impor induk (hanya skenario I) swasembada yang tercapai tahun 2010 diperkirakan hanya sekitar 81 persen dan populasi meningkat menjadi sekitar 13 juta ekor sapi. Namun jika skenario II yang dilakukan yaitu program swasembada daging sapi didukung juga oleh kebijakan impor induk maka swasembada daging sapi akan mencapai sekitar 91 persen dan populasi meningkat menjadi sekitar 15 juta ekor. Dengan demikian berdasarkan pendapat Suryana (2004) jika skenario II tercapai dapat dikatakan Indonesia sudah mandiri dalam memenuhi kebutuhan konsumsi daging sapi yaitu lebih besar atau sama dengan 90 persen berasal dari produksi dalam negeri. Untuk mencapai itu dibutuhkan dana yang tidak sedikit.

## Permasalahan yang Dihadapi

Pencapaian swasembada sesuai skenario II di atas selain membutuhkan dana juga akan menghadapi kendala-kendala teknis. Menurut Noor (2006) Australia merupakan negara yang paling memungkinkan dalam penyediaan bibit sapi untuk mendukung program swasembada daging sapi 2010. Namun beberapa masalah yang akan dihadapi adalah: (1) apakah selama lima tahun Australia mampu dan bersedia menyediakan bibit sebanyak 1,2 juta ekor betina produktif, (2) jika diasumsikan harga induk Rp 7,5 juta per ekor dibutuhkan dana yang cukup besar untuk melakukan impor induk sapi tersebut, yaitu Rp 9 triliun, (3) apakah para peternak mampu memelihara sapi impor dengan perilaku ternak yang berbeda dengan ternak lokal, dan (4) kapasitas anggota APFINDO selama ini sekitar 500 ribu ekor per tahun. Untuk itu diperlukan tambahan investasi untuk meningkatkan kapasitas dengan diberinya tanggung jawab untuk mengelola impor induk sapi guna mendukung program swasembada.

Untuk mengatasi masalah teknis adaptasi ternak dapat dilakukan dengan memberikan pada peternak secara selektif berdasarkan pengalaman mereka dan yang berusaha di sekitar usaha *feedlotter*. Sapi induk impor ini hanya disebar di daerah Jawa dan sebagian Sumatra yang tekanan iklimnya tidak sekeras seperti di kawasan Timur Indonesia. Di samping itu, program ini tetap didukung oleh program pengadaan pakan dan program pendukung lain seperti yang telah diutarakan di atas.

## MONITORING DAN EVALUASI PROGRAM

Selain rancangan program diperlukan juga rancangan monitoring dan evaluasi semua program yang diimplementasikan untuk mendukung swasembada daging sapi. Untuk itu diperlukan suatu tim atau kelompok kerja (*pokja*) yang secara aktif, kompeten dan independen melaksanakan tugas tersebut. Anggota tim dapat berasal dari pusat, daerah, asosiasi, dan perguruan tinggi sedemikian rupa untuk menjaga independensi dalam melakukan monitoring dan evaluasi.

Monitoring dilakukan secara berkala, setiap 6 bulan dan dievaluasi setiap tahun. Hasil monitoring dan evaluasi tersebut dilaporkan secara berkala pada pertemuan baik di daerah maupun pusat yang dihadiri bupati/walikota dan gubernur dan pejabat yang bertanggung jawab di lingkup Departemen Pertanian.

Dari hasil monitoring dan evaluasi akan dapat diketahui kemajuan dan hambatan yang dialami dalam implementasi program. Dengan melibatkan berbagai unsur akan memudahkan mengatasi hambatan yang dijumpai.

Beberapa hal yang perlu dimonitor dan evaluasi adalah: (1) Pedoman umum dan teknis implementasi kebijakan utama; (2) Ketepatan waktu, jumlah, mutu, dan sasaran implementasi kebijakan utama; (3) Ketersediaan fasilitas

pendukung di daerah pengembangan (pakan, pelayanan perkawinan, pelayanan kesehatan); (4) Kesehatan dan produktivitas ternak (pertumbuhan dan gangguan penyakit); (5) Perkembangan populasi (mencakup jumlah dan jarak kelahiran); (6) Pengembalian dana pinjaman dari peserta program.

## KESIMPULAN

Upaya swasembada perlu dilakukan dan didukung oleh berbagai pihak seperti peternak, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, DPR/DPRD, pemerintah pusat dan daerah baik lintas subsektor maupun departemen.

Program ini membutuhkan dana khusus di luar program rutin lainnya yang juga harus tetap dilakukan. Dana tersebut dapat bersumber dari APBN/APBD maupun penyediaan kredit program. Untuk itu perlu dibuat rencana program implementasi dan evaluasi yang jelas dan didukung kebijakan lain yang sifatnya sinergis dan konsisten.

Untuk mengukur keberhasilan program swasembada daging 2010 perlu dibentuk tim independen untuk melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala dalam upaya mencapai keberhasilan program. Keberlanjutan program swasembada daging sapi harus didukung dengan program perbibitan dan pengendalian penyakit yang dilakukan secara konsisten.

Hasil analisis simulasi menunjukkan bahwa pada tahun 2010 Swasembada daging sapi yang didukung kebijakan tunda potong dan impor induk sapi diproyeksikan hanya mencapai 91 persen. Sisanya dipenuhi dari usaha *feedlot* 7 persen dan impor daging sapi 2 persen. Komposisi tersebut dapat dianggap optimal. Karena jika sewaktu-waktu ada gangguan produk dalam negeri masih bisa dipenuhi dari impor. Di samping itu segmen domestik sebagian digunakan untuk memenuhi konsumen asing yang menginginkan daging kualitas prima.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. 2006. Strategi Peningkatan Pertumbuhan Subsektor Peternakan Mendukung Peningkatan Pendapatan dan Diversifikasi (Draft). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- BPS. 2004. Sensus Pertanian 2003: Angka Provinsi Hasil Pendaftaran Rumah Tangga (Angka Sementara). Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Noor, Y.G. 2006. Program Kecukupan Daging 2010. Makalah disampaikan pada Pertemuan Koordinasi Teknis Direktorat Budidaya Ternak Ruminansia dengan Litbang Pertanian, Perguruan Tinggi dan Instansi terkait Bidang Sapi Potong di Bogor tanggal 27 April 2006. Pengurus Asosiasi Produsen Daging dan Feedlotter Indonesia (APFINDO), Jakarta.

- Rahardjo, Y. 2000. Supaya Swasembada Daging Berhasil. Indonesia-Views. [apakabar@saltmine.radix.net](mailto:apakabar@saltmine.radix.net).
- Ramdan, H., Yusran dan D. Darusman. 2003. Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Otonomi Daerah: Perspektif Kebijakan dan Valuasi Ekonomi. Alqaprint, Bandung.
- Saliem, H. P., S. Mardianto dan P. Simatupang. 2003. Perkembangan dan Prospek Kemandirian Pangan. Analisis Kebijakan Pertanian, 1 (2) : 123-142.
- Siregar, M. dan N. Ilham. 2003. Upaya Peningkatan Efisiensi Usaha Ternak Ditinjau dari Aspek Agribisnis yang Berdaya Saing. FAE, 21 (1): 57-66.
- Sudrajat, S. 2003. Operasional Program Terobosan Menuju Kecukupan Daging Sapi Tahun 2005.
- Suryana, A. 2004. Arah, Strategi dan Program Pembangunan Pertanian 2005 – 2009. Makalah disampaikan dalam seminar “Arah, Strategi dan Program Pembangunan Pertanian 2005 – 2009. Bogor 4 Agustus 2004. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian, Jakarta.
- Trikesowo, N. 2005. Peran dan Fungsi Apfindo dalam Pembangunan Industri Pembibitan Ternak Potong di Indonesia. Prosiding Seminar Penyusunan Strategi Peningkatan Pertumbuhan Peternakan. Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Bappenas, Jakarta.
- Yusdja, Y. dan N. Ilham. 2006. Arah Kebijakan Pembangunan Peternakan. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Departemen Pertanian, Bogor.
- 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.