

SUATU GAGASAN TENTANG PETERNAKAN MASA DEPAN DAN STRATEGI MEWUJUDKANNYA

An Idea on Future Livestock and Strategy to Bring into Reality

Yusmichad Yusdja dan Nyak Ilham

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

ABSTRACT

This paper discusses an idea on future livestock and how to bring the idea into reality. The sources of the paper are taken from various livestock research results along with the overview of relevant economics theories. Based on these sources, it is concluded that the future livestock could be designed and could also be materialized. However, the government should not recklessly encourage the community to move forward and directly allocate the existing resources. Instead, the government should allow the community to design future livestock by themselves through free market mechanisms. On the other hand, government policies should be directed to focus on services and draw positive responses to basic livestock problems to enhance market mechanisms. Old paradigm saying that livestock business is a employment opportunity for the community should no longer used and should be changed to a new paradigm saying that livestock business has a function to encourage agroindustry development for a more open and widen employment and business opportunities. The implication of this idea is that the government is suggested to design a national livestock development roadmap with its details in livestock development region of each regencies. This roadmap will be very helpful in program development preparation which also encourage the autonomous inter-regency cooperation.

Key words : *livestock, livestock business, market mechanism, roadmap*

ABSTRAK

Tulisan ini merupakan sebuah gagasan tentang peternakan masa depan dan strategi mewujudkannya. Sumber bahan untuk penulisannya adalah hasil-hasil penelitian peternakan dan pandangan-pandangan teori ekonomi yang relevan. Dari review hasil penelitian serta teori ekonomi dan kebijakan pertanian dapat disimpulkan bahwa peternakan masa depan dapat saja didisain bagaimana wujudnya. Namun demikian, pemerintah tidak dapat begitu saja menggerakkan masyarakat dan mengatur alokasi sumberdaya secara langsung. Atas dasar itu, pemerintah lebih baik menyerahkan pada masyarakat bagaimana peternakan masa depan itu melalui mekanisme pasar yang bebas. Pada sisi lain, kebijakan pemerintah sebaiknya fokus pada pelayanan dan membangun simpul-simpul permasalahan dasar peternakan saja sehingga mekanisme pasar dapat diaktifkan. Paradigma lama yang mengatakan bahwa usaha peternakan merupakan lapangan kerja masyarakat haruslah diganti dengan paradigma baru yakni peternakan haruslah berfungsi mendorong pembangunan dan perkembangan agroindustri sehingga terbuka luas kesempatan kerja dan usaha. Implikasi kebijakan dari gagasan ini adalah perlu dibuat roadmap pembangunan peternakan secara nasional dan diuraikan secara rinci di setiap kabupaten wilayah pengembangan ternak. Roadmap akan membantu mengarahkan penyusunan program-program pembangunan dan mendorong kerjasama antar daerah otonom.

Kata kunci : *peternakan, usaha peternakan, mekanisme pasar, roadmap*

PENDAHULUAN

Pembangunan pertanian jangka pendek tahun 2005-2009 mempunyai tiga sasaran, yakni meningkatkan ketahanan pangan, kesejahteraan petani dan pengembangan agribisnis (Anonym, 2005). Ketiga sasaran program ini sesuai dengan permasalahan yang

dihadapi di dalam negeri, antara lain kejadian rawan pangan yang semakin meluas, sebanyak 40 juta orang hidup dalam kemiskinan, dan perkembangan agribisnis yang belum mampu membangun daya saing yang tinggi dan gagal memanfaatkan keunggulan komparatif yang dimiliki. Pada sisi lain, konsumsi pangan sebagian masyarakat yang berpendapatan menengah dan tinggi terus mengalami

pertumbuhan. Indonesia terpaksa mengimpor komoditas pangan dalam jumlah relatif besar seperti beras, jagung, kedelai, daging dan susu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Khusus subsektor peternakan yang selama ini kurang mendapat perhatian karena pemerintah lebih fokus pada usaha peningkatan beras, mulai menggigit perekonomian nasional. Populasi ternak utama seperti sapi, kerbau dan kambing mengalami pengurangan yang terus meningkat setiap tahun. Pengurangan berkelanjutan ini mulai mengancam keberlanjutan produksi hasil ternak dalam negeri, sehingga jumlah impor terus meningkat. Statistik Peternakan pada BPS (2006) memperlihatkan bahwa 65 persen produksi daging dalam negeri berasal dari impor. Hal ini diperlihatkan oleh peningkatan impor ayam broiler dan jumlah sapi bakalan yang akan digemukkan dalam negeri yang telah mencapai angka fantastis yakni 450 ribu ekor. Dengan ketergantungan kepada ternak impor serta impor bahan baku pakan, sebenarnya Indonesia hanya mendapat nilai tambah dari tenaga kerja.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia diramalkan akan terus meningkat pada tahun-tahun mendatang, dan pertumbuhan ini akan memacu peningkatan konsumsi. Sektor produksi pertanian khususnya subsektor peternakan harus melakukan antisipasi peningkatan konsumsi tersebut, terutama untuk menghindarkan pengurangan cadangan devisa untuk impor daging dan susu, kendati pemerintah sudah menetapkan bahwa Indonesia akan mencapai kecukupan (bukan swasembada) daging pada tahun 2010.

Namun demikian, Indonesia masih belum mampu merumuskan arah pembangunan peternakan sehingga efektivitas program-program pembangunan peternakan tidak jelas ke mana arahnya. Dalam kaitan itu khusus untuk subsektor peternakan, perlu dilahirkan suatu gagasan tentang peternakan masa depan dan langkah-langkah yang dibutuhkan untuk memujudkannya. Tulisan ini merupakan suatu analisis review penelitian peternakan yang pernah dilakukan tentang kebijakan masa lalu, bagaimana dampaknya dalam bentuk keadaan sekarang dan bagaimana sebaiknya struktur peternakan masa depan. Makalah ini juga membahas langkah-

langkah strategi yang diperlukan dalam mewujudkan peternakan masa depan tersebut.

SITUASI MAKRO DAN PERMASALAHAN KINI

Ancaman Dibalik Pertumbuhan PDB Subsektor Peternakan

Pertumbuhan PDB subsektor peternakan selama 15 tahun terakhir sangat dipengaruhi oleh perekonomian dunia. Pada kondisi puncak sebelum tahun 1997, pertumbuhan PDB subsektor peternakan lebih tinggi dibandingkan sektor pertanian. Namun ketika terjadi krisis ekonomi tahun 1997 hingga tahun 2000, industri peternakan modern khususnya ayam ras dan penggemukan (*feedlot*) sapi potong mengalami kolaps. Salah satu penyebab industri peternakan modern kolaps adalah akibat ketergantungan yang tinggi terhadap bahan baku dan teknologi impor. Sampai saat ini, Indonesia secara rutin mengimpor bibit ayam ras, sapi bakalan, bahan baku pakan, antibiotika dan suplemen pakan. Pengalaman yang terjadi dalam krisis ekonomi di atas mengingatkan pada pemerintah pada kenyataan bahwa pertumbuhan tinggi tidak menjamin stabilitas perekonomian. Pertumbuhan ekonomi belum tentu menjawab semua permasalahan.

Setelah tahun 2000, industri ayam ras dan *feedlot* segera pulih kembali dengan mencapai tingkat pertumbuhan melampaui pertumbuhan PDB Nasional. Demikian juga dengan pangsa PDB Subsektor Peternakan terus meningkat terhadap PDB nasional, walaupun hal sebaliknya terjadi pada PDB Pertanian. Fenomena ini mengindikasikan PDB Subsektor Peternakan masih potensial untuk ditingkatkan dan merupakan subsektor yang mampu memicu pertumbuhan PDB Sektor Pertanian. Untuk tahun 2006-2009 pertumbuhan diramalkan akan mengalami kenaikan yang berarti (Yusdja *et al.*, 2006).

Namun demikian, karena informasi yang diperoleh sangat terbatas, tidak dapat dijelaskan bagaimana rincian kontribusi jenis ternak dalam menyumbang terhadap PDB subsektor peternakan. Bisa diduga bahwa sumbangan terbesar berasal dari peningkatan nilai tambah usaha penggemukan sapi potong domestik/impor dan ayam ras. Karena itu, per-

tumbuhan subsektor peternakan yang diramalkan tinggi pada masa datang, kemungkinan berasal dari pengurusan sapi potong. Artinya pertumbuhan PDB subsektor peternakan yang tinggi tersebut, bukan berita menggembirakan, karena bisa jadi ancaman bagi kelestarian sapi domestik dan dalam jangka panjang akan mendorong peningkatan impor pangan asal ternak. Karena itu dari sisi konsumsi, subsektor peternakan perlu melakukan evaluasi intensif terhadap pertumbuhan yang terjadi, apakah kondisi saat ini mempunyai dampak buruk dalam waktu jangka panjang atau tidak.

Subsektor Peternakan dan Kesempatan Kerja

Peranan Subsektor Peternakan dalam penyerapan tenaga kerja dapat dilihat dari jumlah rumah tangga peternak (RTP). Selama 10 tahun terakhir, terjadi peningkatan RTP yang relatif kecil dari 5,62 juta pada tahun 1993 menjadi 5,63 juta pada tahun 2003. Peningkatan yang relatif kecil tersebut disebabkan banyak usaha peternakan kolaps akibat merebaknya penyakit flu burung pada tahun 2002-2003 di berbagai wilayah di Indonesia, terutama Jawa.

Sensus Pertanian 1983 dan 1993 menunjukkan bahwa usaha sapi potong melibatkan paling banyak RTP yaitu 2,95 juta. Dibandingkan usaha ternak lain, usaha ternak ayam ras melibatkan RTP yang relatif kecil. Hal ini disebabkan penyebaran usaha ternak tersebut masih terkonsentrasi di Jawa dan hanya beberapa daerah tertentu di luar Jawa (BPS, 2006).

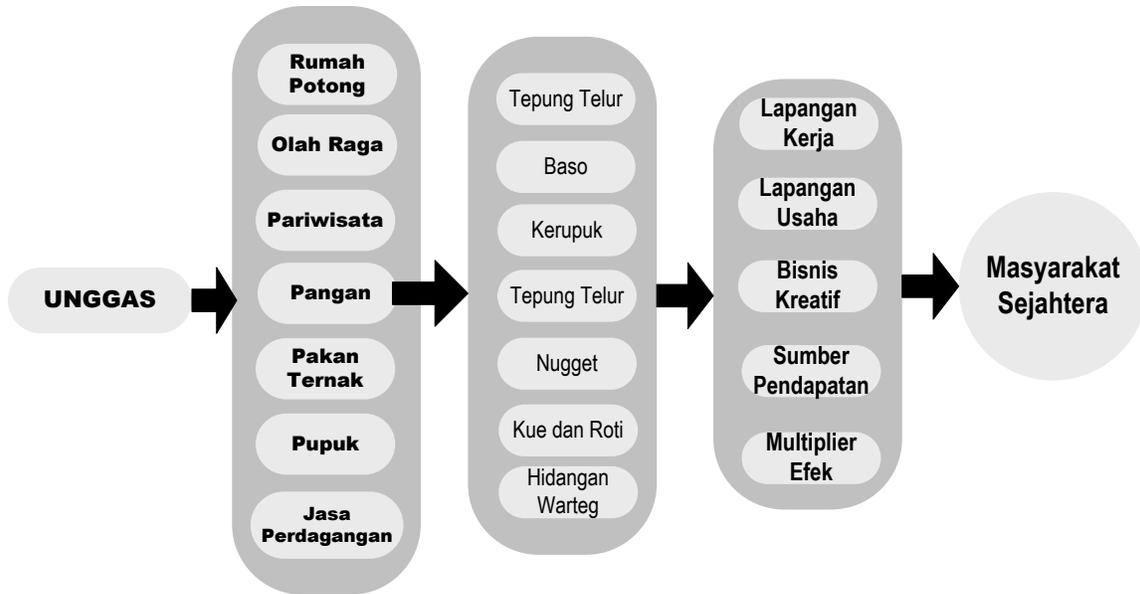
Gambaran penyerapan tenaga kerja di atas bukanlah untuk memperlihatkan keberhasilan pembangunan peternakan. Paradigma lama yang mengatakan bahwa subsektor peternakan merupakan lapangan usaha masyarakat banyak perlu dikaji kembali. Karena itu, subsektor peternakan khususnya usaha peternakan pengguna teknologi tinggi harus difokuskan pada produksi pangan kendai harus padat modal. Dalam hal ini, Indonesia telah memiliki pengalaman yang sangat mahal, dalam kasus wabah AI (*Avian Influenza*). Dalam kasus wabah AI tahun 2003 dan 2005, Industri peternakan dalam negeri mengalami kemunduran produksi yang sangat tajam. Pengusaha yang paling menderita adalah

peternakan skala menengah dan peternakan rakyat (Yusdja *et al.*, 2005). Sampai saat ini, usaha peternakan rakyat sulit melakukan *recovery* sehingga struktur produksi industri perunggasan bergeser pada usaha padat modal berteknologi tinggi. Hal yang sama juga terjadi di luar negeri pada kasus Sapi Gila (Delquigny *et al.*, 2004). Pengalaman yang mahal ini cukup mengingatkan pemerintah bahwa usaha peternakan berperan menghasilkan pangan dan bahan baku industri berdaya saing tinggi dengan memanfaatkan keunggulan komparatif secara ilmiah.

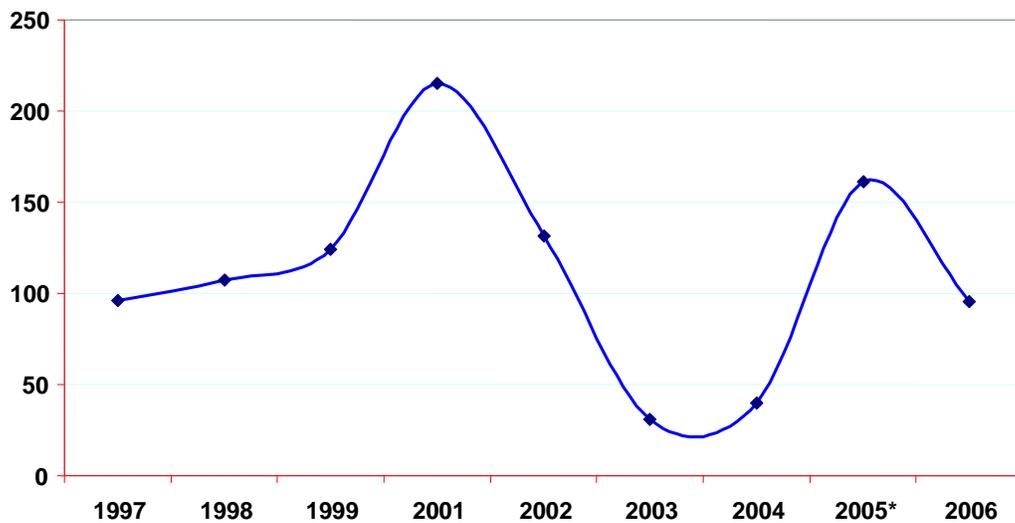
Gambar 1 memperlihatkan sketsa cara berpikir paradigma baru, dimana subsektor peternakan mempunyai peran mendukung pertumbuhan dan perkembangan industri yang terkait, dan karena itu industri terkait tersebut berfungsi sebagai penyedia lapangan kerja dan lapangan usaha. Jenis industri terkait cukup banyak, beberapa di antaranya adalah industri pangan dan industri rumah potong. Industri pangan dapat digolongkan pada tiga kelompok industri yakni kecil, menengah dan besar (BPS, 2006). Industri kecil dan menengah yang menggunakan bahan baku hasil ternak berjumlah sangat besar, terutama industri rumah tangga. Dapat dikatakan bahwa usaha peternakan mempunyai peran yang besar untuk mendukung industri makanan ini. Atas dasar itulah, pemikiran bahwa usaha peternakan merupakan usaha padat karya adalah keliru.

Investasi dan Mutu Pelayanan yang Rendah

Peran investasi sangat dibutuhkan dalam meningkatkan agribisnis peternakan dan investasi publik. Investasi mendorong pertumbuhan usaha peternakan dan menimbulkan efek multiplier yang luas. Sumber investasi bagi pembangunan peternakan selama berasal dari dana pemerintah, PMDN dan PMA. Namun, sejak masa reformasi dan kesulitan dana pembangunan, kegiatan pemerintah banyak difokuskan pada usaha memberikan pelayanan. Gambar 2 memperlihatkan perkembangan investasi dalam subsektor Peternakan (Anonym, 2006). Investasi tertinggi dicapai tahun 2001 sebesar Rp. 200 milyar lebih, namun kemudian terus menurun sampai tahun 2004, naik sedikit pada tahun 2005 dan turun kembali pada tahun 2006. Berdaarkan jumlah investasi yang relatif kecil tersebut dibanding-



Gambar 1. Sketsa Produk Unggas menjadi Bahan Baku Industri untuk Berbagai Keperluan



Gambar 2. Perkembangan Investasi Peternakan 1997-2006 (Rp. Milyar)

kan kebutuhan dan juga berdasarkan bentuk fluktuasi kurva investasi yang cenderung menurun, memperlihatkan tiada gejala investasi subsektor peternakan akan berkelanjutan.

Jika dilihat lebih jauh ternyata investasi PMA yang terjadi dalam 5 tahun terakhir

hanya 10 persen dari total investasi peternakan. Jika investasi peternakan dibandingkan dengan investasi pertanian, hanya sekitar 9 persen. Kesimpulan yang dapat diambil dari perkembangan investasi tersebut adalah bahwa usaha peternakan dalam negeri tidak mempunyai daya saing yang tinggi sehingga

tidak menarik para investor untuk menanamkan modalnya. Bahkan dalam sektor pertanian sendiri usaha peternakan belum mempunyai posisi yang dapat diandalkan.

Perkembangan kemajuan investasi yang tidak menggembirakan di atas dapat ditingkatkan dengan meningkatkan daya saing industri peternakan terutama ternak domestik. Peningkatan daya saing antara lain melalui usaha-usaha peningkatan kemampuan ternak induk melalui rekayasa genetika pada tingkat ternak sumberdaya, penyediaan lahan dan air untuk penanaman hijauan dan butir-butiran yang dibutuhkan ternak serta meningkatkan pengendalian penyakit yang banyak menimbulkan angka kematian pada hewan, sehingga risiko ekonomi usaha ternak dapat dikurangi (Wodzicka, 1993). Saran-saran tersebut seharusnya sesuai dengan rencana roadmap peternakan yang diinginkan.

Konsumsi Produk Ternak

Krisis ekonomi (1997-2000) memberikan dampak penurunan daya beli masyarakat sehingga terjadi penurunan trend konsumsi daging dan telur. Pada periode setelah krisis (2001-2003) laju pertumbuhan konsumsi daging dan telur meningkat kembali bahkan melampaui kondisi sebelum krisis. Demikian juga dengan konsumsi absolut. Tahun 1999 merupakan saat konsumsi daging menurun mencapai titik terendah dan tahun 1998 yang merupakan saat konsumsi telur menurun, namun kemudian meningkat kembali hingga tahun 2005. Secara umum pemulihan konsumsi produk ternak relatif cepat, karena didukung oleh industri perunggasan nasional yang responsif terhadap perubahan-perubahan.

Jika dirinci menurut jenis daging, penduduk Indonesia lebih banyak mengonsumsi daging ayam broiler dan sapi. Kebutuhan konsumsi daging sekitar 65 persen dipenuhi dari produk impor dan 25 persen di antaranya berasal dari impor sapi bakalan. Dalam kondisi nilai tukar rupiah yang stabil, kecenderungan impor semakin meningkat. Peningkatan impor tersebut dapat disebabkan oleh permintaan daging berkualitas (*prime cut*) yang meningkat dan harga daging kelas standar yang relatif murah dibanding produk domestik.

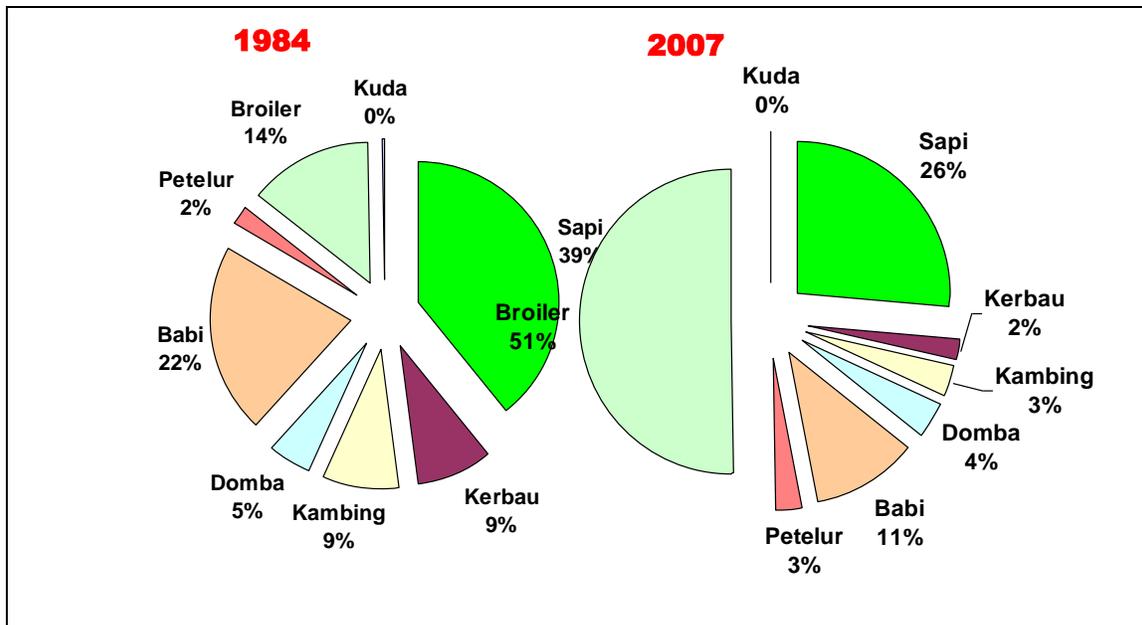
Fenomena konsumsi pasca krisis mengindikasikan bahwa trend permintaan ter-

hadap produk peternakan ke depan semakin meningkat. Peningkatan trend konsumsi tersebut merupakan suatu tantangan dan peluang bagi industri produk peternakan nasional, khususnya untuk produk daging dan telur ayam ras serta daging sapi. Sementara itu, melalui upaya peningkatan kualitas sesuai yang diinginkan konsumen, Indonesia berpeluang melakukan ekspor daging kambing, domba dan babi.

Pengadaan susu untuk dikonsumsi sebagian besar masih dipasok dari produk impor. Namun pada kondisi krisis ekonomi harga susu domestik jauh lebih murah dari harga susu impor. Walaupun tanpa kewajiban menyerap produksi susu segar domestik, peningkatan daya saing produk susu domestik saat itu menyebabkan industri pengolahan susu nasional menyerap sebagian besar pasokan domestik. Fenomena ini memberikan informasi bahwa jika harga produk susu domestik memiliki daya saing, secara kualitas sudah mampu diandalkan sebagai bahan baku industri susu nasional. Bahkan pada masa krisis hingga sekarang Indonesia sudah melakukan ekspor produk susu olahan.

Sebelum krisis ekonomi, penyediaan susu per tahun untuk konsumsi sebesar 968,8 ton meningkat menjadi 1043,3 pada masa krisis, dan meningkat lagi setelah masa krisis menjadi 1377,8. Hal ini memperlihatkan bahwa laju peningkatan penyediaan susu sudah sulit ditingkatkan, karena produktivitas peternakan sapi perah menurun. Namun demikian, masalah permintaan domestik yang menurun dapat diatasi dengan melakukan ekspor produk susu olahan. Oleh karena itu yang perlu mendapat perhatian adalah bagaimana meningkatkan produktivitas usaha sapi perah domestik.

Gambar 3 memperlihatkan perkembangan kontribusi daging ternak (Yusdja dan Ilham, 2006). Dua komoditas utama yang menjadi perhatian dari Gambar 3 ini adalah komoditas ayam broiler dan sapi. Pada tahun 1984, ternak sapi menyumbang 39 persen terhadap total produksi daging sedangkan ayam ras menyumbang sebesar 14 persen. Namun 20 tahun kemudian yakni pada tahun 2006, ternak sapi menyumbang dalam proporsi yang semakin menurun yakni 26 persen, sebaliknya ternak broiler mengalami peningkatan yang fantastis menjadi 51 persen. Sehingga kedua jenis ternak ini menyumbang 87



Gambar 3. Kontribusi Daging Menurut Sumber Ternak

persen dari total daging nasional. Gambar 3 memberikan indikasi, bahwa budidaya ternak sapi di Indonesia menghadapi masalah.

Perdagangan Global

Indonesia saat ini merupakan negara pengimpor hasil ternak terutama daging sapi, ternak hidup, dan bibit ayam ras. Dari sisi industri, Indonesia mengimpor kulit ternak, bahan baku pakan asal ternak seperti *meat meal* dan *bone meal*, tepung ikan, jagung dan berbagai *feed supplement* pakan ternak. Ketergantungan bahan utama industri dari impor ini sangat mempengaruhi perkembangan peternakan dalam negeri. Misalnya dalam kasus krisis ekonomi, yang telah memporakporanda industri peternakan dalam negeri khususnya yang tergantung pada impor.

Komoditas ternak yang saat ini memiliki posisi impor yang tinggi adalah sapi bakalan dari Australia yang cenderung terus meningkat. Jumlah impor telah mencapai 450.000 ekor atau sekitar 4,5 persen dari populasi ternak sapi domestik. Angka ini relatif besar dan memperlihatkan ketidakmampuan usaha ternak dalam negeri untuk mengisi permintaan dalam negeri.

GAGASAN PETERNAKAN MASA DEPAN

Berdasarkan gambaran produksi, budidaya dan perkembangan konsumsi di atas, maka timbul pertanyaan sebaiknya seperti apa peternakan Indonesia masa depan?. Bentuk peternakan masa depan tersebut harus dapat menjawab beberapa tantangan yang dihadapi saat ini dan ke depan. Tantangan itu antara lain kemampuan memberikan dukungan pada persediaan pangan dalam negeri, memberikan dukungan besar bagi perkembangan industri dan memanfaatkan keunggulan komparatif sebesar-besarnya sehingga industri mempunyai daya saing dalam pasar global. Industri peternakan masa depan harus juga mempunyai pemahaman yang tinggi terhadap perubahan global, antara lain perubahan iklim, peningkatan keuntungan dan manfaat bagi pengusaha ternak dan jaminan produksi makanan yang aman dan sehat melalui sistem peternakan dan makanan yang tepat (Anonym, 2001). Secara praktis peternakan masa depan harus mempunyai ketangguhan berlandaskan IPTEK.

Dari sisi teori ekonomi, khusus bagi yang percaya bahwa alokasi sumberdaya lebih efisien jika diatur oleh mekanisme pasar,

sedangkan pemerintah hanya melakukan pengawasan (Samuelson dan Nordhaus, 1992), dengan demikian sebenarnya pemerintah tidak perlu membuat disain bentuk peternakan masa depan. Jika disain dilakukan, maka dapat dipastikan akan disusul dengan implementasi kebijakan atau intervensi pemerintah sebagai sesuatu hal yang tidak dapat dihindarkan. Indonesia telah mempunyai pengalaman yang sangat mahal ketika melakukan intervensi langsung dalam mengarahkan pembangunan dan perkembangan usaha ayam ras dan usaha sapi perah ke arah bentuk usaha rakyat. Hasilnya, pemerintah tidak mampu melawan arus mekanisme pasar. Berikut adalah review dari kedua pengalaman tersebut.

Pengalaman Dalam Ayam Ras dan Sapi Perah

Undang-undang Peternakan Tahun 1967 menyatakan bahwa usaha peternakan adalah usaha masyarakat (Anonym, 1967). Dengan kata lain, peternakan masa depan mempunyai wujud sebagai industri padat karya, skala usaha kecil dan mungkin merupakan usaha sambilan. Untuk mewujudkan cita-cita peternakan masa depan seperti itu, tidak bisa tidak harus menggunakan kekuatan pemerintah mengatur perekonomian. Terutama, dalam melaksanakan perdagangan, para pelaku produksi cenderung berusaha meningkatkan produksi, daya saing dan padat modal (Hirshleifer, 1984) untuk mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya sehingga usaha pemerintah menegakan UU Peternakan 1967 akan mendapat perlawanan pasar. Kondisi demikian dialami subsektor peternakan.

Pada tahun 1981, telah terjadi persaingan tidak sehat antara peternak ayam ras skala kecil dengan peternak besar (Taryoto *et al.*, 1993), sehingga menimbulkan konflik antara keduanya. Pemerintah turun tangan dengan membuat Keppres 80 (berdasarkan UU Peternakan 1967) yang menyatakan bahwa usaha ayam ras terbatas untuk usaha rakyat dan usaha skala besar supaya mengganti dengan usaha lain. Dengan Keppres ini pemerintah menyatakan perang dengan mekanisme pasar yang menginginkan bentuk yang lain. Untuk memenangkan persaingan terhadap mekanisme pasar, pemerintah harus mengeluarkan biaya dan tenaga yang besar untuk menopang usaha kecil melalui pembe-

rian kredit murah, perlindungan melalui koperasi peternakan dan menjamin pasokan bahan baku pakan. Namun demikian, mekanisme pasar bekerja jauh lebih kuat.

Pada tahun 2001, yakni 20 tahun kemudian, pemerintah menyatakan mundur dan mencabut keppres 1980/81 tersebut. Perkembangan usaha peternakan ayam ras sebagai usaha padat modal tidak dapat diatur. Pada saat ini, industri ayam ras merupakan usaha skala besar, sedangkan usaha rakyat sebagian besar tidak dapat berkembang. Dengan kata lain, peternakan ayam ras masa depan yang sebelumnya telah disain sebagai usaha rakyat tidak dapat dicapai.

Dalam kasus pengembangan sapi perah yang dimulai tahun 1985, melalui SKB tiga Menteri (Koperasi, Pertanian dan Perdagangan), pemerintah mencanangkan suatu disain peternakan sapi perah dalam bentuk usaha rakyat melalui pengembangan koperasi. Tujuan SKB tiga Menteri ini adalah untuk mewujudkan koperasi sebagai landasan perekonomian nasional, sedangkan tujuannya adalah membuka lapangan kerja bagi masyarakat pedesaan.

Untuk mewujudkan disain peternakan sapi perah seperti itu, pemerintah turun tangan langsung membangun sejumlah KUD dan Koperasi Sapi Perah, serta memberikan bantuan finansial dan bibit sapi perah unggul untuk dibagi-bagikan kepada peternak. Pemerintah juga mengeluarkan peraturan perdagangan bahan baku pakan untuk melindungi usaha rakyat dan mewajibkan industri pengolahan susu membeli susu segar koperasi dan KUD. Setelah berjalan 20 tahun kemudian, usaha sapi perah telah berhasil membangun 100 buah koperasi dengan 7000 pegawai dan 100 ribu peternak sapi perah rakyat. Namun demikian, peternak sapi rakyat tidak berkembang. Mereka dilaporkan terimbit hutang, bahkan 60 persen koperasi dinyatakan tidak sehat. Peternakan sapi perah masa depan tampak tidak akan berhasil dibangun. Yang terjadi adalah pertumbuhan stagnasi, sementara impor susu terus meningkat.

Berbeda dengan kasus ayam ras, dimana usaha ayam ras rakyat menghadapi usaha ayam ras skala besar di dalam negeri, maka kasus sapi menghadapi dua pesaing yang tidak terlihat yakni peternak sapi internasional terutama Australia dan koperasi yang

seharusnya memberikan perlindungan. Peternak sapi perah Australia mempunyai bentuk usaha skala besar dengan menggunakan teknologi tinggi, sehingga produksi susu yang dihasilkan mempunyai daya saing yang baik dalam pasar internasional. Pemerintah bersama koperasi tidak mampu memberikan perlawanan yang setara selain membuat kebijakan-kebijakan pembatasan. Pada sisi lain, koperasi tidak berfungsi melindungi dan mengembangkan anggota, tetapi justru mengembangkan koperasi menjadi satu unit usaha ekonomi dan menjadikan peternak sebagai pemasok susu segar.

Kedua kasus ini membuktikan bahwa peran pemerintah dalam mewujudkan peternakan masa depan yang sesuai disain malah menjadi penghambat pertumbuhan usaha itu sendiri, membuang banyak energi dan biaya. Setidak-tidaknya, pengalaman ini menguatkan pemikiran bahwa mendisain suatu bentuk peternakan masa depan tentu dapat dilakukan, tetapi jika pemerintah turut campur langsung mengatur peternakan pada sisi yang bertentangan dengan mekanisme pasar, maka pemerintah tidak akan berhasil mewujudkannya.

Mendorong Mekanisme Pasar

Berdasarkan diskusi di atas maka dapat disimpulkan bahwa memang seharusnya peran pemerintah adalah memberikan pelayanan sedemikian rupa sehingga mekanisme pasar dapat bekerja. Menggerakkan mekanisme pasar khususnya dalam pembangunan peternakan dalam negeri tampaknya kurang berhasil. Indonesia sudah membangun peternakan dalam 30 tahun terakhir, namun tidak terlihat mekanisme pasar bekerja, sehingga peternakan tetap berbentuk tradisional. Pertanyaan penting mengenai hal ini adalah, pelayanan seperti apa yang harus dilakukan pemerintah?. Ada langkah tiga langkah strategis pelayanan yang harus dilakukan pemerintah, yaitu (Yusdja dan Ilham, 2006; Singh dan Moore, 1972) : *Pertama*, memperlakukan ternak sebagai sumberdaya. Dalam pengertian bahwa ternak dapat punah dan tidak bisa dipulihkan jika ternak habis terpakai. Karena itu pemerintah harus berupaya keras mempertahankan dan mengembangkan sumberdaya sebagai sumber pertumbuhan produksi daging, susu dan telur. Pengertian sumberdaya adalah bahwa ternak itu merupakan sumber

genetis yang dapat diturunkan dan dikembangkan untuk kepentingan manusia. Dalam hal ini ternak sumberdaya berfungsi menghasilkan ternak komoditas dan ternak produk.

Kedua, menyediakan infrastruktur industri peternakan yaitu (a) bagi penyediaan lahan dan pengairan bagi kemudahan memproduksi HMT (Hijauan Makanan Ternak). Penyediaan infrastruktur ini harus dalam bentuk investasi publik sebagaimana pembangunan irigasi untuk tanaman pangan; (b) infrastruktur untuk pemanfaatan lahan dan air merupakan konstrain yang utama dalam pengembangan ternak karena sifat biologis yang terkandung. Tanpa pelayanan ini, maka investasi peternakan sulit berkembang dan industri peternakan akan tetap berbentuk tradisional.

Ketiga, melakukan usaha pengendalian penyakit ternak, antara lain menjaga kesehatan ternak dan mencegah penularan penyakit di antara ternak dan manusia termasuk di dalamnya produksi pangan asal ternak yang sehat dan aman (ASUH), serta pengendalian penyakit ternak pada masa mendatang merupakan isu yang sangat penting dalam perdagangan hasil peternakan dunia.

Jika pemerintah memberikan pelayanan dasar ketiga hal di atas, maka hal itu sudah merupakan langkah awal bagi menggerakkan pasar sehingga pelaku ekonomi bersedia mengalokasikan sumber daya alam dan kapital bagi pembangunan peternakan. Pada langkah selanjutnya, melalui mekanisme pasar dan pengawasan pemerintah dapat diciptakan peternakan masa depan yang berperan dalam ketahanan pangan, mengurangi kemiskinan dan pengembangan agribisnis peternakan. Pada akhirnya pembangunan peternakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat mempunyai arah yang sangat jelas. Atas dasar itu, pemerintah tidak perlu berpikir panjang untuk mengeluarkan biaya yang relatif besar untuk menegakkan ketiga pelayanan di atas, karena mempunyai dampak jangka panjang bagi generasi mendatang.

Peran Penelitian Peternakan

Penelitian peternakan yang secara umum dimandatkan pada Puslitbangnak (Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan) mempunyai peran penting dalam menyediakan pelayanan sehingga mekanisme pasar

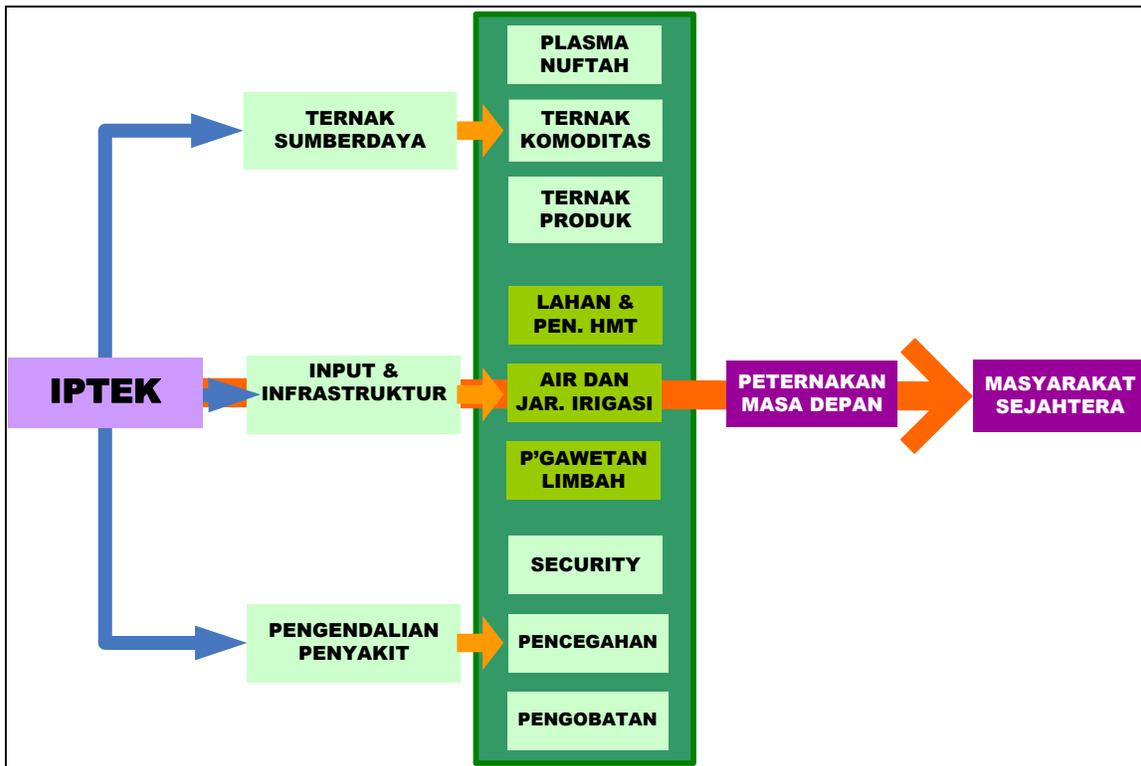
bergerak dan kalau mungkin memenangkan persaingan yang muncul. Hal ini menjadi perhatian karena pembangunan peternakan akan menggunakan sumberdaya alam yang sama dengan pembangunan sektor atau usaha lain. Karena itu pasar akan mengaur alokasi sumberdaya untuk penggunaan yang paling bermanfaat dan efisien. Siapakah yang paling benar dalam mengatur alokasi sumberdaya tersebut, selain menentukan pilihan-pilihan yang erbaik dan dengan segala konsekuensinya (Randall, 1944).

Gambar 4 memperlihatkan arah penelitian peternakan yang sesuai dengan misi pelayanan pemerintah yang telah disampaikan di atas. Peran pertama yang sudah lazim diketahui adalah memproduksi ilmu pengetahuan dan teknologi peternakan. Pengertian peternakan haruslah mencakup budidaya, industri input, pemasaran, pengolahan hasil, segala sesuatu kegiatan yang menyangkut peternakan seperti olah raga, pariwisata dan sebagainya, termasuk juga ternak hias, hobby dan sebagainya. Dengan demikian cukup banyak pengetahuan dan teknologi yang harus dikembangkan.

Berdasarkan Gambar 4 di atas, Puslitbangnak jelas mendukung atau menjawab bagaimana IPTEK yang akan digunakan oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada mekanisme pasar. Dengan demikian dapat diharapkan pemerintah dapat memanfaatkan kecerdasan bangsa setinggi-tingginya dalam merumuskan berbagai kebijakan dalam pembangunan peternakan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Wujud peternakan masa depan tidak perlu dipersoalkan seperti apa. Pemerintah disarankan untuk memikirkan penyediaan input dan infrastruktur serta manajemen budidaya ternak sehingga mekanisme pasar terangsang bergerak. Jika mekanisme pasar sudah bergerak, maka pemerintah dapat meningkatkan pelayanan dalam bentuk informasi harga, pasar, tenaga, hasil penelitian dan modal. Peran penelitian sangat besar dalam mengarahkan seluruh program pembangunan supaya menunjang penyediaan pasar sehingga mekanisme pasar dapat berlangsung



Gambar 4. Arah Penelitian Peternakan

berkelanjutan. Bidang penelitian utama adalah penelitian ternak sumberdaya yang mempunyai kemampuan melahirkan ternak komoditas dan ternak produk. Penelitian utama berikutnya adalah pemanfaatan sumberdaya lahan dan air untuk keperluan produksi HMT dan pemeliharaan ternak, dan terakhir adalah penelitian tentang pengendalian penyakit ternak.

Jika gagasan ini dapat diterima maka harus dilakukan kaji ulang terhadap seluruh program pembangunan peternakan termasuk program penelitian apakah berada dalam rel perjalanan mencapai peternakan idaman masa depan tersebut. Ada baiknya pemerintah mempertimbangkan pembentukan beberapa wilayah sentra produksi ternak untuk dijadikan pilot poyek pembangunan peternakan dalam skala kecil, yang selanjutnya diperluas pada skala nasional. Pemilihan wilayah haruslah mewakili permasalahan nasional sehingga jika diimplementasikan dalam skala besar dapat bekerja dengan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonym, 1967. Undang-Undang Veteriner 1967. Direktorat Jenderal Produksi Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Anonym. 2001. A Science Roadmap for Agriculture. National Association of State Universities and Land-Grant Colleges (www.nasulgc.org/comn_food.htm).
- Anonym. 2005. Renstra Pembangunan Pertanian. Departemen Pertanian.
- Anonym. 2006. Laporan Perkembangan Investasi. BPMN. Jakarta.
- BPS. 2006. Statistik Terbitan 2004, 2005, dan 2006. Biro Pusat Statistik. Jakarta.
- Delquigny. T., M. Edan., N. D. Hoan., P. T. Kien and P. Gauthier. 2004. Evolution and Impact of Avian Influenza Epidemic and Description of the Avian Production in Vietnam. Dept. Agriculture. Vietnam.
- Hirshleifer. J. 1984. Price Theory and Applications. 3th Edition. Terjemahan. Teori Harga dan Penerapannya. Penerbit Erangga. Jakarta.
- Randall. A. 1944. Resource Economics. AN Economic Approach to Natural Resource and Environmental Policy. p 13-22. Grid Publishing, Inc. Columbus. Ohio.
- Samuelson. P. A and W. D. Nordhaus. 1992. Economics. 14th Edition. McGraw Hill International Editions. New York.
- Singh H. and E.N. Moore. 1972. Livestock and Poultry Production. Prentice-Hall of India Private Limited. New Delhi.
- Stokey. E dan R. Zeckhauser. 1978. A Primer for Policy Analysis. W. W. Norton & Company. New York.
- Wodzicka. T., A. Djajaneegara., S. Gardiner, T. R. Wiradarya dan I. M. Mastika. 1993. Small Ruminant Production in The Humid Tropics (With special reference to Indonesia). Sebelas Maret University Press. Surakarta.
- Yusdja. Y dan N. Ilham. 2006. Arah Kebijakan Pembangunan Peternakan Rakyat. Jurnal AKP (Analisis Kebijakan Pertanian). Volume 4 No. 1. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor
- Yusdja. Y., E. Basuno dan I. W. Rusastra. 2005. Socio-Economic Impact Assessment of Avian Influenza Crisis on Poultry Production, with Particular Focus on Independent Smallholders. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Yusdja. Y., R. Sayuti, Wahyuning. K. S, S. Wahyuning, B. Winarso, I. Sodikin dan Yulia. S. 2006. Review dan Outlook Peternakan 2007. Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasioal di Jakarta. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.