

Kebijakan Pemerintah terhadap Usaha Unggas Skala Kecil dan Kesehatan Lingkungan di Indonesia

Nyak Ilham

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Jl. A Yani No. 70, Bogor 16161
ny4kilham@yahoo.com*

(Diterima 16 Desember 2014 – Direvisi 6 April 2015 – Disetujui 29 April 2015)

ABSTRAK

Pemerintah menaruh perhatian besar guna mengembangkan usaha ayam ras dalam skala kecil, untuk menekan angka kemiskinan dan meningkatkan kesempatan kerja. Pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan yang mendorong pertumbuhan *poultry production cluster* (PPC) di pedesaan. Namun, fakta menunjukkan bahwa berbagai kebijakan itu belum mampu menghadapi permasalahan. Usaha ayam ras skala kecil sangat rentan terhadap perubahan ekonomi dan wabah penyakit. Krisis ekonomi tahun 1997-1998 dan wabah penyakit flu burung tahun 2004-2006 telah menyebabkan usaha ayam ras skala kecil sebagian besar terpuruk. Kebijakan pemerintah dalam pengembangan usaha unggas skala kecil yang berwawasan lingkungan sangat diperlukan sehingga keberadaannya tidak meresahkan masyarakat. Sejak tahun 2006, pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan restrukturisasi, antara lain kegiatan *village poultry farming* (VPF) dan penataan kompartemen. Berdasarkan hasil evaluasi dan kasus yang ada, hal tersebut belum memperoleh hasil sesuai dengan harapan, salah satunya karena pembinaan yang tidak dilakukan secara berkelanjutan. Pada sisi lain, usaha ayam ras yang selama ini terjadi pada berbagai PPC bangkit kembali melalui kerjasama kemitraan dengan pihak perusahaan. Pemerintah belum terlibat banyak pada PPC, khususnya untuk kesehatan lingkungan. Pemerintah diharapkan tetap melanjutkan kegiatan VPF, dan tetap harus memberikan perhatian pada pengembangan PPC yang pada dasarnya telah diterima oleh masyarakat pedesaan.

Kata kunci: Kebijakan pemerintah, unggas, skala kecil, kesehatan lingkungan

ABSTRACT

Government Policies on Small Scale Poultry Business and Environmental Health in Indonesia

The government paid great attention to develop small-scale poultry business, to reduce poverty alleviation and increase employment opportunities. The government has established various policies to encourage the growth of poultry production cluster (PPC) in rural areas. However, the fact shows that these policies have not been able to solve the problems. Small-scale poultry business is particularly vulnerable to economic changes, including animal diseases. The economic crisis of 1997-1998 and avian influenza outbreaks in 2004-2006 had caused most of small-scale enterprises collapsed. Government policies to develop small scale poultry business which is environmental friendly are required so its existence does not disturb the public. Since 2006, the government has established various policies, ie. Village Poultry Farming (VPF) and compartment structuring. Based on evaluation and existing cases, the results have no meet the expectation yet, due to lack of sustain supervision. On the other hand, small scale poultry business has been set up on PPC's under partnerships with companies. The government is expected to continue VPF program and should pay attention to the development of PPC that basically has been accepted by rural communities.

Key words: Government policies, poultry, small scale, environmental health

PENDAHULUAN

Semenjak tahun 1980, industri ayam ras telah berkembang dari skala kecil hingga mencapai skala komersial dengan kemajuan yang pesat, sehingga mampu untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, bahkan pada beberapa periode juga telah dapat melakukan ekspor. Arah pembangunan industri ayam ras dari waktu ke waktu cenderung menuju usaha padat modal, sekalipun pemerintah pada periode 1975-1995 telah melakukan intervensi baik pada aspek teknologi, pembatasan skala usaha dan pemasaran (Yusdja et al.

2004). Berbagai usaha pemerintah dalam melindungi dan mengembangkan usaha peternakan rakyat ternyata tidak mampu melawan kekuatan pasar (Yusdja et al. 2003). Pada sisi lain, fakta memperlihatkan bahwa usaha peternakan rakyat secara nyata mendukung program pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, menyediakan lapangan kerja dan sumber pendapatan bagi sebagian masyarakat di pedesaan.

Dalam mencapai kemajuan dan perkembangan tersebut, industri ayam ras rentan terhadap perubahan ekonomi global, karena hampir 90% dari komponen industri yaitu bahan pakan dan bibit berasal dari impor.

Krisis ekonomi yang melanda Asia pada periode 1997-1998 telah menyebabkan industri ayam ras hampir *collapse*. Ditambah lagi dengan terjadinya wabah penyakit flu burung yang melanda Asia pada tahun 2004-2006, yang mengakibatkan produksi ayam ras di Indonesia turun sampai 60% (Ilham & Yusdja 2010). Namun demikian, industri ayam ras terus bergerak maju dalam menghadapi berbagai kesulitan tersebut. Dampak dari berbagai krisis tersebut adalah mengarahkan perkembangan industri ayam ras pada usaha padat modal, dimana usaha ayam ras mandiri skala kecil tidak mampu bertahan dan beralih menjadi usaha yang bermitra dengan perusahaan (Ilham & Yusdja 2010).

Usaha perunggasan rakyat sangat rentan terhadap penularan penyakit yang membahayakan bagi ternak dan kehidupan manusia, karena kemampuan ekonomi dan pengetahuan melaksanakan *biosecurity* sangat terbatas. Martindah et al. (2014) melaporkan bahwa sebagian besar peternak ayam ras skala kecil yang bermitra dengan perusahaan atau *poultry shop* tidak mengaplikasikan *biosecurity* dengan benar, dengan nilai berkisar 7,4-16,7 dari nilai tertinggi 42. Faktor yang menyebabkan rendahnya nilai *biosecurity* tersebut karena peternak mengusahakan ayam ras dengan pola kemitraan *non-risk sharing* antara peternak dan perusahaan atau *poultry shop*. Pada pola *non-risk sharing*, peternak menerima penghasilan berdasarkan jumlah ayam yang dipelihara dan tidak menanggung risiko kerugian. Pola tersebut menyebabkan peternak kurang bertanggung jawab atas pengendalian dan kontrol penyakit serta kurang menyadari pentingnya untuk menerapkan *biosecurity* sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Bagi peternak, menerapkan *biosecurity* berarti menambah biaya produksi untuk mengadakan alat dan bahan, sehingga hal itu kurang disukai.

Berdasarkan pengalaman, masyarakat cenderung menyalahkan usaha rakyat sebagai penyebab wabah penyakit flu burung. Pertanyaan penting bagi pemerintah adalah bagaimana kebijakan untuk mempertahankan usaha unggas rakyat yang memenuhi syarat lingkungan tetapi dapat memberikan kesejahteraan pada peternak. Makalah ini bertujuan untuk menguraikan kebijakan pemerintah dalam melindungi usaha unggas skala kecil, sekaligus memberi perlindungan terhadap peternak dan konsumen yang ramah lingkungan. Tulisan ini merupakan analisis dari *review* perkembangan kebijakan pemerintah dalam industri perunggasan, khususnya pada usaha perunggasan rakyat.

KEBIJAKAN PEMERINTAH PADA USAHA UNGGAS SEBELUM WABAH FLU BURUNG

Pada awal perkembangan industri ayam ras tersebut, pemerintah Indonesia melakukan intervensi

melalui kebijakan operasional agar usaha peternakan ayam ras dapat berkembang dengan baik guna memenuhi permintaan daging nasional.

Pemerintah beranggapan bahwa usaha ayam ras merupakan usaha yang dapat dilakukan dalam skala kecil, sehingga dapat menciptakan lapangan kerja dan menjadi sumber pendapatan masyarakat. Pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1981 tentang Pembinaan Usaha Peternakan Ayam. Pasal 5, isi keputusan tersebut antara lain menyebutkan bahwa usaha ayam ras adalah usaha skala kecil dengan skala usaha maksimum untuk ayam petelur (*layer*) sebanyak 5.000 ekor dan untuk ayam pedaging (*broiler*) sebanyak 750 ekor per minggu. Dua tahun setelah Keppres 50/81 diterbitkan, hasil Sensus Pertanian tahun 1983 menunjukkan bahwa jumlah usaha peternakan ayam ras petelur, pedaging dan penghasil bibit umur sehari (berupa *day old chickens/DOC*) sebanyak 89 unit dan dalam wadah koperasi sebanyak 24 unit (BPS 1985).

Saat keputusan itu ditetapkan, sudah banyak usaha komersial mendapat ijin dan berusaha di dalam negeri melalui penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN). Kehadiran Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1981 menimbulkan konsekuensi terhadap usaha ayam ras skala komersial mengalihkan usahanya dari usaha budidaya menjadi usaha pembibitan atau industri pakan. Pada kenyataannya, hal ini tidak banyak terjadi, karena perusahaan telah memiliki surat ijin dan sudah menanam investasi yang relatif besar. Untuk mengembangkan usaha ayam ras skala kecil sesuai amanah Kepres 50/81, maka pemerintah membuat program bimbingan masal (Bimas Ayam). Pemerintah memberikan kredit kepada peternak untuk pembelian bibit ayam ras petelur sebanyak 5.000 ekor, pembelian pakan untuk kebutuhan enam bulan sampai ayam bertelur dan pembuatan kandang. Para peternak yang ingin memperoleh fasilitas kredit harus menjadi anggota koperasi. Pemerintah membangun koperasi sebagai salah satu bentuk lain dari intervensi kebijakan dalam pembinaan usaha ayam ras skala kecil. Koperasi yang dibentuk merupakan badan usaha yang dimiliki oleh para peternak secara kelompok. Koperasi berfungsi memberikan jasa pelayanan kepada peternak dalam pengadaan modal, *input* usaha dan pemasaran hasil ternak.

Kehadiran koperasi dan program Bimas Ayam ini telah mendorong terbentuknya kluster produksi unggas (*poultry production cluster/PPC*) secara alamiah di pedesaan. Koperasi telah membentuk kumpulan peternak dalam satu hamparan tanah atau dalam satu desa. Pada kenyataannya, koperasi lebih efektif bekerja jika peternak berada dalam kelompok yang berdekatan. Hal ini juga mendorong para peternak berusaha lebih aman, karena ada forum untuk saling bertukar

informasi, pengetahuan dan pengalaman. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa koperasi adalah bentuk lain dari PPC yang pada awal perkembangannya mendapat dukungan dari intervensi pemerintah.

Seiring dengan berjalannya waktu (1981-1990), ternyata para peternak ayam ras skala kecil ini tidak mampu mengembalikan kredit dan bahkan satu persatu jatuh bangkrut. Penyebab kebangkrutan ini antara lain adalah skala usaha yang tidak efisien (maksimal 750 ekor untuk ayam pedaging dan maksimal 5.000 ekor untuk ayam petelur) dan tingginya fluktuasi harga *input* dan *output* (Yusdja et al. 2004). Namun, PPC yang telah hadir secara alamiah tetap berlangsung. Bagaimanapun, Bimas Ayam telah mampu mengembangkan usaha ayam skala kecil dari sisi penyuluhan, sehingga berhasil memberikan pengalaman kepada masyarakat untuk melakukan usaha budidaya dan menyadarkan masyarakat tentang peluang dan prospek usaha ayam ras.

Pada tahun 1990, pemerintah melakukan regulasi Kepres 50/81 dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1990 tentang Pembinaan Usaha Peternakan Ayam Ras. Pada Pasal 3, Ayat (1) Kepres 22/1990 ini dinyatakan bahwa pemerintah mengizinkan usaha ayam ras komersial skala besar, dengan catatan 65% produksi ditujukan untuk ekspor dan perusahaan tersebut harus melakukan kemitraan dengan peternak skala kecil. Kepres ini tidak berjalan secara efektif karena perusahaan telah berkembang dengan baik.

Dibandingkan dengan hasil Sensus Pertanian tahun 1983, dua tahun setelah Keppres 22/90 jumlah perusahaan ayam ras petelur meningkat menjadi 1.275 unit dan perusahaan ayam ras pedaging meningkat menjadi 956 unit (Ditjennak 2006a). Pada tahun 2004 jumlah tersebut meningkat kembali menjadi 1.768 unit perusahaan ayam ras petelur dan 1.438 unit perusahaan ayam ras pedaging (Ditjennak 2008). Sebaliknya, data jumlah rumah tangga peternak ayam ras mengalami penurunan dari 90.022 rumah tangga untuk usaha ayam petelur dan pedaging pada tahun 1983 menjadi 77.000 rumah tangga pada tahun 1993, yang terdiri dari 39.000 rumah tangga peternak ayam petelur dan 38.000 rumah tangga peternak ayam pedaging (Ditjennak 2001). Pada periode 1993-1994 industri ayam ras tumbuh pesat dengan laju 20-25% per tahun dan turun cukup signifikan saat krisis moneter pada pertengahan tahun 1997.

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian usaha dan rasa keadilan berusaha, meningkatkan kesempatan berusaha serta efisiensi dan daya saing usaha peternakan ayam ras dalam era globalisasi perdagangan, maka diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 85 Tahun 2000 tentang Pencabutan Kepres 22/90. Keputusan Presiden Nomor 85 Tahun 2000 memberi syarat bahwa pemerintah tidak lagi melakukan intervensi pada pengaturan struktur industri

ayam ras, sehingga pemerintah lebih berperan sebagai regulator pada usaha budidaya ayam ras.

Dampak krisis ekonomi terhadap industri unggas nasional mulai mereda dan pada tahun 2001, usaha ayam ras skala kecil mulai pulih dari krisis. Pada tahun 2003, jumlah rumah tangga peternak ayam ras petelur meningkat cukup signifikan dari 39.000 pada tahun 1993 menjadi 97.188 dan jumlah rumah tangga ayam ras pedaging juga meningkat cukup signifikan dari 38.000 menjadi 215.096 (Ditjennak 2008). Perkembangan tersebut, khususnya untuk ayam pedaging, mengarah pada usaha kemitraan, dimana dengan meningkatnya usaha ayam ras skala kecil pola kemitraan diikuti dengan menurunnya usaha ayam ras skala kecil mandiri. Kasus di Kecamatan Sukadana dan Baregbeg, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat, dari 118 peternak ayam pedaging yang diwawancarai, hanya terdapat sepuluh peternak mandiri yang masih berusaha (Ilham et al. 2013). Usaha mandiri tersebut skala pemilikannya hanya sekitar 100 ekor/siklus produksi, sedangkan usaha kemitraan mencapai sekitar 3.000 ekor/siklus produksi. Untuk meningkatkan pendapatannya, peternak mandiri tersebut berharap dapat bergabung dengan perusahaan untuk menjalin usaha kemitraan.

Setelah krisis ekonomi, pemerintah lebih fokus pada usaha ayam buras. Untuk mempercepat pemulihan usaha peternak skala kecil akibat krisis ekonomi, pada tahun 1997/1998 pemerintah menciptakan proyek *rural rearing multiplication centre* (RRMC) yang bertujuan untuk membantu menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan peternak dan meningkatkan produksi dan produktivitas ayam buras. Proyek ini menyediakan sarana dan prasarana produksi pada sentra produksi di 18 provinsi yang mencakup 71 kabupaten/kota (Rohliarni 2014). Dengan berakhirnya proyek ini pada tahun 2002, sebagian besar usaha tidak berjalan lagi. Ditjen PKH (2011) sendiri mengakui bahwa program sebelumnya seperti RRMC dan program intensifikasi ayam buras (INTAB) kurang berhasil mencapai tujuan yang diharapkan.

Pada tahun 2004 industri ayam ras nasional kembali terpuruk karena kejadian wabah flu burung. Wabah ini dimulai dari negara Tiongkok dan berjangkit ke banyak negara termasuk Indonesia. Wabah flu burung yang terjadi di Indonesia langsung berdampak terhadap ribuan ayam peternak skala kecil dan mengakibatkan meninggalnya sekitar 120 orang manusia. Banyak peternak skala kecil bangkrut dan memberikan dampak yang sangat besar terhadap kesejahteraan para peternak (PSEKP 2008). Basuno (2008) menyatakan bahwa wabah flu burung yang terjadi telah menyebabkan sebagian besar usaha ayam ras mandiri skala kecil gulung tikar dan tidak mampu bangkit kembali.

KEBIJAKAN PEMERINTAH PADA USAHA UNGGAS SETELAH WABAH FLU BURUNG

Pemerintah menetapkan berjangkitnya wabah penyakit flu burung melalui Keputusan Menteri Pertanian Nomor 338.1/2005, tentang Pernyataan Berjangkitnya Wabah Penyakit Menular Influenza pada Unggas di Beberapa Provinsi di Wilayah Indonesia (Kementan 2005). Sebelum pernyataan itu disampaikan, Dirjen Bina Produksi Peternakan telah mengantisipasi dengan mengeluarkan kebijakan melalui Surat Keputusan Nomor 17/Kpts/PD.640/F/02/04, tentang Pedoman Pencegahan, Pengendalian dan Pemberantasan Penyakit Hewan Menular Influenza pada Unggas (*Avian Influenza*) (Ditjen Bina Produksi Peternakan 2004). Dalam pedoman tersebut, ditetapkan sembilan langkah strategis untuk pencegahan, pengendalian dan pemberantasan penyakit flu burung, yaitu (1) Pelaksanaan *biosecurity* secara ketat; (2) Tindakan pemusnahan unggas selektif (depopulasi) di daerah tertular; (3) Pelaksanaan vaksinasi; (4) Pengendalian lalu lintas; (5) *Surveillans* dan penelusuran; (6) Peningkatan kesadaran masyarakat; (7) Pengisian kembali (*restocking*) unggas; (8) Tindakan pemusnahan unggas secara menyeluruh (*stamping out*) di daerah tertular baru; dan (9) Monitoring, pelaporan dan evaluasi.

Martindah et al. (2006) menyatakan bahwa sembilan langkah strategis yang telah dicanangkan oleh pemerintah sudah sangat baik, namun dalam implementasinya langkah tersebut masih perlu diperkuat dan dilaksanakan secara sinergis oleh berbagai pihak terkait. Menurut Putra & Haryadi (2011) pelaksanaan kebijakan program pengendalian penyakit flu burung di Provinsi DI Yogyakarta khususnya pada sektor 3 dan 4 belum berhasil dilaksanakan secara efektif. Menurut Kryger et al. (2010) usaha unggas sektor 3 yaitu usaha unggas komersil skala kecil dengan penerapan *biosecurity* rendah dan pemasaran hasilnya dalam bentuk unggas hidup, sedangkan sektor 4 yaitu usaha unggas di pekarangan rumah dengan penerapan *biosecurity* minimal dan hasilnya dikonsumsi secara lokal. Program yang mencakup sembilan langkah strategis hanya dapat dilaksanakan secara total sebesar 45,22% oleh peternak. Program pengendalian penyakit ternak bisa dikatakan efektif jika 99,99% program dilaksanakan.

Untuk menyelamatkan usaha unggas skala kecil dengan tidak mengabaikan kondisi kesehatan lingkungan, para ahli ekonomi dan peternakan telah banyak menyampaikan saran kepada pemerintah terkait rencana dan keharusan melakukan restrukturisasi industri perunggasan (Komnas FBPI 2007; Sudaryanto & Yusdja 2007). Menteri Pertanian mengirimkan Surat Edaran Nomor 283/2006 perihal Restrukturisasi Perunggasan kepada gubernur di seluruh provinsi.

Restrukturisasi perunggasan yang dimaksud adalah menata ulang struktur dan sistem yang sudah ada untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas usaha perunggasan (Ditjennak 2009a).

Upaya restrukturisasi yang dilakukan pemerintah bertujuan agar membangkitkan kembali usaha unggas yang lebih diarahkan pada peternakan unggas lokal skala kecil. Langkah konkret yang dilakukan adalah melalui beberapa kegiatan yaitu (1) Restrukturisasi perunggasan melalui pengembangan usaha budidaya unggas di pedesaan (*village poultry farming/VPF*) (Ditjennak 2006b); (2) Restrukturisasi perunggasan melalui penataan pemeliharaan unggas di pemukiman (Ditjennak 2009b); (3) Penataan kompartemen dan penataan zona usaha perunggasan (Kementan 2008); dan (4) Kawasan agribisnis unggas lokal (Ditjen PKH 2013a).

Di sisi lain, setelah wabah flu burung berlalu, beberapa peternak ayam ras skala kecil kembali bangkit. Kebangkitan peternak skala kecil setelah wabah flu burung berkat adanya kerjasama kemitraan peternak dengan usaha komersial atau pemilik modal. Dalam hal ini, kerjasama kemitraan secara signifikan sangat membantu untuk memberikan tambahan pendapatan bagi rumah tangga peternak.

Pada usaha ayam ras skala kecil baik di dalam PPC maupun di luar PPC belum ada upaya restrukturisasi. Keberadaan PPC di sekitar pemukiman masih belum menerapkan *biosecurity* sesuai pedoman (Martindah et al. 2014). Sekitar 60% kandang ayam ras pada PPC berjarak kurang dari 20 meter dari pemukiman (Ilham et al. 2013). Hal itu tidak sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah yaitu minimal berjarak 25 meter (Ditjennak 2009a).

Keterbatasan dana menyebabkan peternakan ayam ras skala kecil tidak mampu memenuhi tuntutan efisiensi dan *biosecurity* yang ketat serta pengelolaan lingkungan yang baik. Kondisi tersebut menyebabkan makin menurunnya pangsa produksi di pasar. Bahkan pada tingkat lebih lanjut, penggunaan obat-obatan menimbulkan kekhawatiran yang tidak menguntungkan konsumen (ILRI 2000). Bahan-bahan kimia yang digunakan dan gas-gas beracun yang dihasilkan dari kandang ayam ras merupakan masalah serius karena dapat mencemari udara, air dan tanah di pedesaan (CAP 2010) yang berpotensi menimbulkan konflik yang berakhir pada tuntutan penutupan usaha.

KERAGAAN USAHA BUDIDAYA TERNAK UNGGAS DI PEDESAAN, KOMPARTEMEN DAN KLUSTER PRODUKSI UNGGAS

Village poultry farming

Salah satu upaya untuk meningkatkan kembali industri perunggasan setelah terjadi wabah flu burung

adalah dicanangkan program usaha unggas pedesaan (VPF) pada tahun 2006 untuk unggas lokal (Ditjenak 2006b). *Village poultry farming* atau budidaya unggas pedesaan adalah usaha budidaya unggas lokal (ayam dan itik) yang dilakukan secara berkelompok dengan mengaplikasikan *good farming practice* (GFP) pada suatu wilayah pengembangan unggas pedesaan (Ditjen PKH 2011). Kegiatan yang dilakukan adalah membangun kawasan terisolir di wilayah pedesaan melalui pembangunan infrastruktur yang diperlukan, memberikan modal kepada peternak unggas lokal dan membangun kelembagaan.

Program ini bertujuan untuk melindungi usaha peternakan unggas skala kecil, menyediakan bahan pangan sehat (*food safety*) dan menjaga kesehatan lingkungan. Pada dasarnya program ini mendukung terjadinya proses restrukturisasi budidaya unggas lokal di pedesaan sejalan dengan terjadinya proses monetisasi pedesaan atau Bergeraknya perekonomian rakyat di pedesaan (Ditjen PKH 2011). Tujuan khusus program VPF adalah (1) Mengembangkan pusat-pusat usaha budidaya unggas lokal di pedesaan melalui pengembangan kawasan usaha peternakan unggas lokal; (2) Mengoptimalkan penerapan praktek peternakan yang baik (GFP), sebagai upaya menekan berjangkitnya penyakit unggas dan khususnya pada sektor-4, (3) Meningkatkan populasi dan produksi unggas lokal di pedesaan; dan (4) Memperkuat kelembagaan kelompok-kelompok peternak unggas lokal di pedesaan.

Keluaran yang diharapkan dari kegiatan VPF adalah (1) Berkembangnya usaha budidaya unggas lokal yang dikelola secara berkelompok di kawasan-kawasan pengembangan unggas lokal di pedesaan; dan (2) Meningkatnya jumlah kelompok peternak unggas lokal yang mengaplikasikan GFP. Pendanaan untuk mendukung kegiatan VPF dapat berasal dari berbagai sumber antara lain dana APBN, APBD I dan II; dana swasta seperti perbankan, koperasi, *corporate social responsibility* (CSR) dan masyarakat. Salah satu prinsip yang diperhatikan dalam penyaluran paket program adalah kelompok tani yang dipilih merupakan kelompok tani ternak yang sudah berpengalaman dan bukan kelompok tani baru.

Pemerintah melaksanakan program VPF ini di seluruh kabupaten dengan mematuhi prinsip-prinsip (1) Kegiatan dilaksanakan pada daerah/kawasan yang potensial bagi pengembangan unggas lokal; (2) Kelompok tani yang mendapatkan fasilitas dari pemerintah adalah kelompok tani ternak yang sudah berpengalaman dan bukan kelompok tani baru; (3) Dana fasilitasi dimanfaatkan untuk pengembangan kelembagaan dan usaha kelompok; (4) Pengelolaan keuangan oleh kelompok penerima bantuan harus secara transparan dan akuntabel; dan (5) Kelompok yang mendapatkan fasilitasi dari pemerintah harus

dapat bekerjasama dan saling mendukung, baik dengan pihak pemerintah maupun dengan kelompok tani ternak lainnya.

Untuk mendukung perkembangan industri ayam buras, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Kemenkumham 2014). Pada Perpres tersebut ditetapkan bahwa usaha perbibitan dan budidaya ayam buras serta persilangannya dilakukan untuk 100% modal dalam negeri dengan perizinan khusus.

Hasil evaluasi Ditjenak (2010) terhadap program VPF menyimpulkan bahwa (1) Perhatian para petugas peternakan tingkat provinsi dan kabupaten terhadap program VPF belum maksimal, sehingga proses identifikasi, seleksi dan penetapan kelompok penerima program masih ada yang belum sesuai kriteria dan akibatnya usahanya belum berkembang; (2) Pada umumnya usaha yang dilakukan masih merupakan usaha sampingan yang sebagian besar dilakukan di lahan pekarangan; (3) Peternak masih terkendala dalam mengembangkan usaha pembibitan dan pakan, sehingga kesulitan mendapatkan bibit dan pakan yang berakibat pada kenaikan biaya produksi yang tidak sejalan dengan kenaikan harga produk; dan (4) Keberadaan kelompok belum sepenuhnya dapat membantu para peternak anggota dalam berusaha sehingga mengancam keberlanjutan usaha.

Dalam periode 2006-2012, perkembangan VPF meningkat cukup signifikan, yakni dari 30 unit menjadi 610 unit (Tabel 1). Jika dibagi antara jumlah paket kegiatan dengan lokasi kegiatan setiap tahun maka setiap kabupaten/kota rata-rata hanya memperoleh satu paket kegiatan. Hal ini mengindikasikan bahwa kegiatan tersebut lebih bersifat dibagi merata untuk setiap kabupaten/kota, tidak berdasarkan potensi unggas lokal yang ada pada setiap kabupaten/kota. Menurut Ilham et al. (2013) program VPF yang diberikan pada kelompok peternak unggas lokal yang telah maju, belum mampu mengembangkan kelompok binaan sehingga jumlah kelompok dan populasi unggas yang diharapkan meningkat sesuai keluaran yang diharapkan tidak tercapai. Kinerja kelompok tani ternak inti sebagai penerima bantuan bervariasi, ada yang mampu mencapai sasaran dan berkembang dengan baik, namun banyak juga yang tidak berkembang. Sebagai contoh adalah kasus perkembangan VPF di Kabupaten Subang dan Ciamis.

Tidak mudah membentuk dan membina kelompok baru karena selain anggotanya kurang berpengalaman secara teknis budidaya, juga sulit mengkoordinir anggota untuk berusaha bersama dalam wadah kelompok tani ternak unggas lokal. Kelompok tani baru tersebut merupakan binaan kelompok inti yang sudah mapan, dibentuk untuk memenuhi persyaratan

penerimaan bantuan program VPF. Menurut Syahyuti (2012) keberadaan organisasi petani, seperti kelompok tani di desa belum didasarkan analisis kebutuhan, namun merupakan representatif dari kepentingan pemerintah di tingkat nasional dan hal ini dapat mengakibatkan rendahnya partisipasi petani.

Tabel 1. Perkembangan jumlah kegiatan VPF di Indonesia, 2006-2012

Tahun	Paket (unit)	Jumlah kabupaten/kota	Rata-rata jumlah paket untuk setiap kabupaten/kota
2006	30	30	1,00
2007	50	31	1,61
2008	58	58	1,00
2009	43	42	1,02
2010	54	54	1,00
2011	257	243	1,06
2012	118	102	1,16
Total	610	560	1,09

Sumber: Ditjennak (dokumen tidak dipublikasi)

Dengan alasan yang hampir sama, model PPC yang dibangun di Tiongkok juga tidak berhasil. Alasan utama kegagalan adalah bahwa meskipun pemerintah memberikan dukungan keuangan dan fisik untuk membangun PPC, lemahnya dukungan organisasi kelompok produsen skala kecil merupakan hal yang fatal. Lebih dari 20 tahun anggota kelompok PPC menjadi independen di bawah tanggung jawab rumah tangga, telah membuat petani kurang mampu bekerja secara kolektif dan menciptakan kohesi manajemen kelompok yang efektif (Wang et al. 2014). Menurut Syahyuti (2010) seharusnya sesuai kultur pasar yang menuntut efisiensi, petani tidak harus berperilaku secara kolektif dalam kelompok-kelompok formal. Pemberdayaan petani dengan pendekatan pengorganisasian secara formal yang umum dipakai hasilnya menunjukkan kurang berhasil dan hal seperti ini tidak hanya terjadi di Indonesia.

Kasus perkembangan village poultry farming di Kabupaten Subang

Kelompok penerima paket program VPF pada kasus ini dibentuk tahun 1994 dengan jumlah anggota 15 peternak dan populasi ayam buras yang diusahakan sebesar 4.000 ekor. Pembentukan kelompok berdasarkan inisiasi Dinas Peternakan Kabupaten Subang. Selama periode 1994-1997 kelompok pernah terpilih sebagai juara harapan pertama untuk kelompok peternak unggas lokal tingkat nasional. Akibat krisis ekonomi pada tahun 1997, bahan pakan yang

digunakan harganya naik sehingga tidak sesuai dengan harga *output* dan akhirnya usaha tersebut *collapse*. Pada Agustus 2010, karena kelompok masih terdaftar pada Ditjen PKH, kelompok ini mendapat bantuan untuk program VPF berupa 3.000 ekor ayam petelur untuk 30 peternak anggota, bantuan kandang, *mini-feedmill* dan mesin tetas. Namun, sekitar 50% induk ayam mati karena pengadaan ayam tanpa proses seleksi yang benar dan musim penghujan.

Pada Mei 2011, kelompok memutuskan untuk menjual induk ayam yang tersisa dan menggantinya dengan induk ayam baru yang merupakan ras ayam Arab. Namun, dana hasil penjualan induk ayam tersebut tidak mencukupi, sehingga 15 orang anggota harus menutupi kekurangan dengan meminjam uang dari kredit usaha rakyat (KUR). Setiap anggota mendapatkan realisasi kredit sebesar Rp 5 juta untuk digunakan membeli 100 ekor ayam dengan tingkat bunga KUR 1% per bulan. Jumlah ayam saat itu mencapai 4.500 ekor atau masing-masing anggota memiliki sekitar 150 ekor.

Unit usaha yang dimiliki adalah produksi telur, pengolahan pakan, pembibitan dan pemasaran. Mahalnya harga bahan baku pakan mengakibatkan usaha pengolahan pakan terhenti karena peternak membeli pakan komersial. Demikian juga untuk usaha pemasaran dan penetasan, dimana pemasaran telur dilakukan langsung oleh anggota. Usaha penetasan berhenti pada bulan November 2011 akibat naiknya harga pakan, sedangkan harga telur turun. Dengan kondisi yang demikian dari enam unit kandang kelompok yang ada hanya satu unit operasional. Pada bulan Februari 2012, jumlah anggota yang aktif hanya lima orang. Selebihnya karena masalah biaya operasional yang tinggi, maka tidak dapat lagi berproduksi. Pengurus kelompok memutuskan tetap mempertahankan populasi unggas sebanyak 3.000 ekor untuk memberi motivasi bagi anggota agar tidak membubarkan usaha.

Berdasarkan fakta di atas, fluktuasi jumlah anggota dan populasi ayam yang diusahakan dipengaruhi oleh fluktuasi harga pakan dan harga telur. Menurut pengurus kelompok, sebaiknya perbandingan harga satu kilogram pakan sama dengan harga 4-5 butir telur. Selain masalah harga pakan, masalah lain adalah adanya gangguan penyakit, utamanya penyakit *Chronic Respiratory Disease* (snot) dan seharusnya untuk pencegahan dapat dilakukan dengan vaksinasi. Jika ayam terserang penyakit ini dapat menimbulkan kematian atau produksi telur menurun cukup signifikan.

Kasus perkembangan village poultry farming di Kabupaten Ciamis

Kelompok penerima paket VPF di daerah ini berdiri pada tahun 1999. Awalnya jumlah anggota

kelompok hanya tiga orang dengan populasi ayam 120 ekor. Secara formal kelompok ini dibentuk pada tahun 2001 dengan enam orang anggota dan populasi ayam 200 ekor. Wabah penyakit flu burung tahun 2004, menyebabkan permintaan konsumen terhadap produk unggas menurun sehingga *cash flow* usaha turun dan *collapse* selama periode 2004-2007. Akhir tahun 2007, kelompok mendapat bantuan 100 ekor induk dan 20 ekor ayam jantan dari pemerintah. Usaha berkembang kembali, hingga akhir tahun 2008 kelompok ini diikuti lomba kelompok ayam lokal tingkat provinsi dan menjadi juara pertama. Untuk dapat dilibatkan pada kejuaraan tingkat nasional, kinerja kelompok harus ditingkatkan dengan cara menambah anggota kelompok dari delapan orang menjadi 17 orang dengan kepemilikan ayam bervariasi dari 10-100 ekor ayam. Tahun 2009 kelompok ini kembali mengikuti perlombaan tingkat nasional dan memperoleh juara pertama. Sebagai juara nasional, kelompok menjadi terkenal dan permintaan terhadap DOC turut meningkat. Demikian juga permintaan terhadap produk ayam potong untuk kebutuhan konsumsi di kawasan Jawa Barat dan Jakarta juga meningkat.

Pada tahun 2010, kelompok ini mendapat paket program VPF berupa satu unit *mini-feedmill*, kandang ayam, satu unit instalasi biogas dengan nilai Rp 275 juta. Pada saat itu, jumlah anggota tetap 17 orang dengan populasi berjumlah 8.000 ekor, dimana 3.000 ekor diantaranya milik ketua kelompok. Unit usaha mencakup pembesaran ayam untuk bibit (*pullet*), pembesaran ayam untuk konsumsi dan DOC. Produksi pakan usaha kelompok masih digunakan untuk kebutuhan kelompok.

Pada tahun 2011, populasi ayam meningkat menjadi 20.000 ekor, dimana 15.000 ekor diantaranya milik ketua kelompok. Kelompok berkembang menjadi 20 sub-kelompok, dengan anggota sepuluh orang untuk setiap sub-kelompok. Rata-rata setiap anggota memiliki 25 ekor ayam. Pada bulan April tahun 2012, jumlah sub-kelompok menurun menjadi 12 unit karena ada beberapa sub-kelompok memisahkan diri. Selain itu, terjadi kecemburuan antara anggota yang melakukan usaha pembibitan dan pembesaran. Perselisihan disebabkan keputusan ketua kelompok untuk menyamakan pendapatan antara sub-kelompok pada usaha pembibitan dan pembesaran, padahal beban kerja kedua usaha tersebut berbeda.

Berdasarkan pengalaman sebelumnya, maka dilakukan perubahan manajemen kelompok. Manajemen keuangan dibedakan dan dipisah pada masing-masing sub-kelompok. Kelompok hanya sebagai wadah konsultasi dan pelatihan bagi calon anggota yang berniat bergabung. Dengan cara seperti ini, jumlah sub-kelompok turun dari 12 unit menjadi enam unit dengan jumlah anggota masing-masing sepuluh orang untuk setiap kelompok.

Penataan kompartemen

Sesuai rekomendasi dari *Office Internationale de Epizooticae* (OIE) untuk mengendalikan dan membebaskan suatu kawasan dari penyakit flu burung, sekaligus dalam upaya mendukung terpenuhinya persyaratan dalam perdagangan unggas dan produk unggas baik antar daerah maupun antar negara, maka dibentuk kompartementalisasi dan zonifikasi. Hal ini diatur oleh Permentan Nomor 28 Tahun 2008, tentang Pedoman Penataan Kompartemen dan Penataan Zona Usaha Perunggasan (Kementan 2008). Secara teknis budidaya, pemerintah juga mengeluarkan aturan berupa Permentan Nomor 31 Tahun 2014, tentang Pedoman Budidaya Ayam Pedaging dan Ayam Petelur yang Baik (Kementan 2014). Pada pedoman ini antara lain diatur perihal lahan dan tata letak kandang, kesehatan lingkungan, kesehatan hewan, pakan dan peralatan kandang. Hal serupa juga dilakukan di Thailand dengan menerapkan *zoning* untuk usaha unggas (Aengwanich 2014).

Kompartemen adalah suatu peternakan dan lingkungannya yang terdiri dari satu kelompok unggas atau lebih yang memiliki status kesehatan hewan. Penataan kompartemen adalah serangkaian kegiatan untuk mengkondisikan suatu usaha peternakan unggas agar memiliki status kesehatan hewan melalui penerapan cara pembibitan ternak yang baik dan cara budidaya ternak yang baik. Zona adalah suatu kawasan peternakan dalam satu kabupaten/kota atau meliputi beberapa kabupaten/kota yang memiliki status kesehatan hewan. Penataan zona adalah serangkaian kegiatan untuk mengkondisikan suatu zona agar memiliki status kesehatan hewan (Kementan 2008). Usaha unggas yang telah menerapkan cara pembibitan dan budidaya yang baik berarti memiliki status kesehatan yang baik, sehingga unggas dan produk unggas yang dihasilkan aman dan berkualitas.

Tujuan dilakukan penataan tersebut adalah untuk (1) Mengendalikan dan memberantas penyakit flu burung; (2) Menjamin agar unggas dan produk unggas yang dihasilkan aman berkualitas/bermutu dan terbebas dari virus penyakit flu burung; (3) Mencegah masuk dan menyebarnya penyakit flu burung melalui lalu-lintas perdagangan unggas dan produk unggas antar daerah dan antar Negara; dan (4) Membuka peluang perdagangan baik dalam negeri maupun luar negeri.

Menurut Ditjennak (2009c) telah dilakukan proses audit kompartemen dan zona terhadap dua perusahaan pembibitan ayam ras di Kabupaten Sukabumi, namun hasilnya tidak dijelaskan lebih lanjut. Hal yang dilaporkan adalah bahwa kegiatan kompartementalisasi yang telah dilakukan berdampak positif dengan adanya permohonan penilaian dari perusahaan pembibitan yang lain untuk segera dilakukan penilaian pada kompartemen yang dimiliki.

Ilham et al. (2013) menyatakan pihak Ditjen PKH telah menetapkan Kabupaten Subang, Jawa Barat sebagai kawasan penataan kompartemen. Selanjutnya, Dinas Peternakan Kabupaten Subang melakukan seleksi calon peternak dan lokasi kegiatan. Kriteria pemilihan kawasan dengan mempertimbangkan hal berikut (1) Mengundang pihak perusahaan pembibitan ayam ras yang ada di Subang dan kemudian menanyakan kesediaan pihak perusahaan untuk bekerjasama dalam kegiatan ini; (2) Di daerah calon lokasi kegiatan pernah terjadi konflik antara *breeder farm* dan masyarakat, sehingga program dapat membina dan menetralkan konflik; dan (3) Merupakan daerah sumber bibit ayam ras nasional.

Lokasi terpilih untuk pelaksanaan kegiatan penataan kompartemen saat itu, yaitu pada tahun 2008 adalah di Kecamatan Cipunagara. Sumber dana untuk melaksanakan kegiatan berasal dari APBN. Pada kegiatan itu pemerintah diwajibkan membina secara teknis dan dalam satu tahun dilakukan evaluasi/audit dengan melakukan 2-3 kali survei. Namun, pada kenyataan kewajiban tersebut tidak dilakukan, sehingga Dinas Peternakan Kabupaten mempertanyakan sampai sejauh mana Ditjen PKH menindaklanjuti kegiatan tersebut.

Karena kegiatan tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka hingga saat ini di Subang tidak ada kawasan yang memiliki sertifikat sebagai kawasan bebas penyakit flu burung, sesuai dengan konsep awal penataan kompartemen. Namun demikian, Dinas Peternakan Kabupaten Subang bekerjasama dengan *breeding farm* tetap melakukan pembinaan, hanya cakupannya terbatas pada lingkup yang lebih sempit (sekitar satu rukun tetangga). Pada kerjasama tersebut, *breeding farm* menyediakan vaksin dan Dinas Peternakan kabupaten menyiapkan tenaga.

Keragaan poultry production cluster

Pengalaman di Tiongkok menunjukkan bahwa setelah wabah flu burung yang menyerang pada tahun 2004, para pembuat kebijakan di Tiongkok tidak ingin melihat petani kehilangan mata pencaharian dari sektor unggas. Pada sisi lain, Pemerintah Tiongkok menerapkan berbagai kontrol langkah-langkah pengendalian dengan syarat lebih tinggi yang sulit dilakukan oleh produsen skala kecil. Solusi yang dilakukan adalah mengintegrasikan produsen tradisional dan skala kecil ke dalam rantai nilai ternak yang lebih tinggi, lebih aman dan ramah lingkungan. Untuk itu Tiongkok mengembangkan sebuah model baru untuk produksi yaitu membangun PPC (Wang et al. 2014). *Poultry production cluster* diharapkan dapat mendorong produsen skala kecil menjadi lebih intensif dengan memenuhi standar produksi yang baik. Pada kawasan kluster disediakan berbagai infrastruktur

seperti jalan, listrik, pasokan air dan fasilitas pengolahan limbah.

Di Tiongkok (Wang et al. 2014) dan Thailand (Aengwanich 2014) keberadaan PPC diciptakan dengan kebijakan pemerintah dalam rangka restrukturisasi perunggasan. Berbeda dengan di Indonesia, keberadaan PPC terjadi secara alamiah dengan interaksi antara perusahaan peternakan sebagai inti dan peternak sebagai plasma akibat adanya kebijakan pemerintah di masa lalu (Ilham et al. 2013). Oleh karena itu, dalam tulisan ini definisi PPC di Indonesia adalah suatu kawasan produksi ayam ras yang relatif terkonsentrasi, terbentuk secara alami dari interaksi antara perusahaan peternakan sebagai inti dan peternak sebagai plasma dengan berbagai pola perjanjian, dengan keterlibatan pemerintah yang terbatas.

Industri ayam ras di Indonesia telah mengalami kemajuan yang pesat dengan skala usaha komersial dan modern dengan pertumbuhan di atas 10% per tahun. Sumbangan produksi ayam ras hampir mencapai 66% dari total produksi daging nasional (Ditjen PKH 2013b). Dalam situasi industri ayam ras seperti itu, sulit diharapkan usaha kecil atau usaha rakyat berkembang tanpa dibantu melalui kebijakan dan intervensi oleh pemerintah. Jalan terbuka bagi pengembangan usaha rakyat adalah melakukan kerjasama kemitraan dengan usaha skala besar. Keberadaan PPC sangat nyata memberikan dampak pada tingkat kesejahteraan peternak (Ilham et al. 2013). Hal ini merupakan pendorong mengapa PPC dapat bertahan dan berkembang.

Lahan tempat PPC berada merupakan milik peternak. Perusahaan yang bekerja sama dengan peternak dapat berganti-ganti. Pergantian mitra dapat diawali pihak perusahaan atau sebaliknya. Keputusan untuk menghentikan kerjasama berdasarkan pada keuntungan yang diperoleh dan risiko usaha yang diterima kedua belah pihak. Variasi kerjasama yang terjadi pada PPC dapat disebabkan oleh pola hubungan kerjasama yaitu pola *risk-sharing* atau *non-risk sharing*, jenis ayam ras yang dipelihara yaitu itik pedaging/petelur atau ayam pedaging/petelur, konsentrasi peternakannya padat atau terpecah (Ilham et al. 2013). Selanjutnya dikatakan bahwa (1) Kontribusi pendapatan peternak ayam ras di dalam PPC mencapai 31-65% sehingga keberadaan PPC perlu diperhatikan keberlanjutannya sebagai tempat usaha dan penghasil bahan pangan bergizi tinggi dengan harga terjangkau; (2) Keberadaan PPC telah memberikan manfaat yang besar bagi kesejahteraan masyarakat pedesaan dalam hal membuka kesempatan kerja dan mampu menggerakkan perekonomian pedesaan; (3) Keberadaan PPC tidak berdampak terhadap cemaran air bersih di sekitarnya dengan melihat kandungan mikroorganisme *Salmonella spp*

dan *Colliform*, namun berdampak terhadap polusi udara akibat gas ammonia yang dihasilkan menimbulkan bau tidak sedap dan meningkatnya populasi lalat yang berpotensi mengganggu keharmonisan hubungan antara masyarakat peternak dan bukan peternak; (4) Dari aspek kesehatan ternak, keberadaan PPC lebih memudahkan dalam mengontrol penyebaran penyakit menular, lebih mudah dalam menerapkan *all in-all out*, dan memudahkan dalam menerapkan *biosecurity* dengan baik berdasarkan petunjuk dari perusahaan inti; dan (5) Kasus penyakit infeksi saluran pernafasan akut (ISPA), diare dan kulit pada anak balita tidak berhubungan dengan keberadaan PPC, tetapi lebih disebabkan oleh rendahnya pengetahuan tentang pola hidup bersih.

Pengawasan kesehatan lingkungan

Berdasarkan pembentukannya yang alami, maka keberadaan PPC tidak jauh dari pemukiman (0-20 meter). Walaupun jaraknya relatif jauh (>500 meter), jalan akses menuju PPC umumnya melalui jalan yang melalui pemukiman. Pertanyaannya adalah apa yang telah dilakukan pihak perusahaan peternakan sebagai inti pada usaha peternakan dalam PPC tersebut untuk menjamin tidak terjadi pencemaran lingkungan dan melakukan pengawasan terhadap kesehatan lingkungan. Tanggung jawab tersebut seharusnya ada pada pemilik ternak dan pemilik ternak itu pada dasarnya adalah perusahaan inti, sementara peternak plasma hanyalah pemelihara. Sejauh ini pengawasan dan pengendalian terhadap lingkungan masih sangat terbatas. Bahkan dengan alasan efisiensi pada beberapa kandang sudah menggunakan batubara sebagai bahan bakar untuk penghangat ayam (*brooder*) (Ilham et al. 2013). Padahal asap hasil pembakaran batubara menimbulkan gas berbau yang dapat mengganggu saluran pernafasan. Pada lokasi PPC tertentu pihak perusahaan memberikan kompensasi bantuan natura berupa ayam, perbaikan jalan dan sumbangan dana untuk kegiatan sosial.

Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana pengawasan pemerintah terhadap inti dan para peternak rakyat termasuk dampak lingkungan yang ditimbulkan. Peran pemerintah dalam memberi bantuan dan fasilitas hingga kini masih sangat terbatas. Padahal keberadaan PPC berperan terhadap peningkatan kesejahteraan peternak. Itu berarti keberadaan PPC mendukung pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya. Pihak perusahaan sendiri merasa sudah membantu menciptakan lapangan kerja. Selanjutnya bagaimana peran pemerintah menjaga keberlangsungan keberadaan PPC. Peran tersebut tidak harus yang sudah dilakukan oleh perusahaan sebagai inti, tetapi dapat lebih kepada pengaturan sistem budidaya unggas secara lebih baik, dengan mengacu pada konsep kesehatan

lingkungan (Basuno 2008). Pengawasan lingkungan yang baik dapat menghindari konflik yang berarti menjaga keberlangsungan keberadaan PPC.

Menurut Pranadji (2004) kegiatan pembangunan dan upaya mengatasi masalah lingkungan di Indonesia masih dalam situasi yang sangat dilematis. Langkah yang ditempuh untuk memecahkan masalah lingkungan secara sistematis masih jauh tertinggal dibandingkan dengan perkembangan masalah lingkungan yang timbul. Dalam upaya mengatasi permasalahan lingkungan secara komprehensif, holistik dan berkelanjutan, maka paradigma pembangunan ke depan harus memasukkan perbaikan lingkungan sebagai tujuan yang harus dicapai termasuk tujuan untuk pencapaian kesejahteraan masyarakat. Untuk merelokasi PPC pada satu kawasan khusus yang jauh dari lingkungan pemukiman membutuhkan biaya besar. Selain itu, walaupun ada lahan khusus sulit mengharapkan peternak untuk memindahkan lokasi kandangnya ke tempat yang baru dan jauh dari pemukiman. Pendapatan dari usaha peternakan ayam ras skala kecil, hanya sebagian dari berbagai sumber pendapatan rumah tangga peternak. Untuk merelokasi pemukiman penduduk dari kawasan berbahaya di sekitar Gunung Merapi yang meletus secara reguler setiap tahun pun tidak dapat dilakukan (Wasito et al. 2013). Penduduk telah melakukan adaptasi, sehingga kelangsungan hidup terus berlangsung. Hal yang dapat dilakukan adalah melakukan upaya untuk memperkecil risiko yang dihadapi petani (Ilham 2013).

Peraturan yang telah ditetapkan banyak yang tidak dipatuhi oleh peternak akibat pengawasan yang kurang. Untuk mengurangi bau gas ammonia dan populasi lalat akibat keberadaan kandang ayam pada PPC yang berada tidak jauh dari pemukiman dilakukan dengan pendekatan teknologi (Ilham et al. 2014). Teknologi yang diberikan pada peternak adalah cara membuat dan memberikan minuman herbal (jamu) pada ayam. Kotoran ayam dapat dikumpulkan untuk diolah menjadi pupuk organik dengan teknologi fermentasi. Dua teknologi ini selain dapat menekan bau juga mampu menurunkan biaya penggunaan obat-obatan kimia dan menghasilkan pupuk organik sehingga mampu meningkatkan pendapatan peternak. Namun, hal ini tidak mudah dilakukan karena petani sudah terbiasa menggunakan obat-obatan kimia sesuai anjuran perusahaan. Pihak perusahaan juga enggan mengambil risiko untuk menurunkan penggunaan obat-obatan kimia dengan memberikan obat-obatan herbal (jamu).

KESIMPULAN

Usaha peternakan ayam ras skala kecil merupakan salah satu pilihan untuk mengurangi tingkat kemiskinan dengan menciptakan lapangan kerja. Pemerintah bekerjasama dengan perusahaan untuk

mempertahankan keberlanjutan produsen ayam ras skala kecil dengan memanfaatkan teknologi untuk meningkatkan efisiensi usaha. Hal ini ditujukan agar produk yang dihasilkan aman dan dapat menjaga kesehatan lingkungan.

Kebijakan pengembangan VPF sebaiknya tetap diteruskan dengan beberapa perbaikan. Mengingat alokasi dana pemerintah yang terbatas, maka kegiatan tersebut difokuskan pada kelompok-kelompok pilihan. Kelompok-kelompok ini diharapkan dapat berkembang sehingga akhirnya sesuai mekanisme pasar dalam memperluas usaha dengan membentuk jaringan usaha.

UCAPAN TERIMA KASIH

Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian yang berjudul *Penilaian Eco-Health terhadap Kluster Produksi Unggas untuk Peningkatan Kesejahteraan Peternak Unggas Skala Kecil*. Ucapan terima kasih disampaikan kepada *International Development Research Center Canada (IDRC-Canada)* yang telah mendanai kegiatan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Aengwanich W. 2014. Farm models and eco-health of poultry production clusters (PPCs) following avian influenza epidemics in Thailand. *Sustainability*. 6:2300-2319.
- Basuno E. 2008. *Review* dampak wabah dan kebijakan pengendalian *Avian Influenza* di Indonesia. *J Analisis Kebijakan Pertanian*. 6:314-334.
- BPS. 1985. Sensus pertanian 1983: Perusahaan peternakan unggas. Seri G3. Jakarta (Indonesia): Biro Pusat Statistik.
- CAP. 2010. Information from center for agricultural policies. Hanoi (Vietnam): Center for Agricultural Policies.
- Ditjen Bina Produksi Peternakan. 2004. Surat Keputusan Nomor 17/Kpts/PD.640/F/02/04, tentang Pedoman Pencegahan, Pengendalian dan Pemberantasan Penyakit Pewan Penular Influenza pada Unggas (*Avian Influenza*). Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Bina Produksi Peternakan.
- Ditjennak. 2001. Buku statistik peternakan 2001. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjennak. 2006a. Statistik peternakan 2006. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjennak. 2006b. Pedoman program *village poultry farming-VPF*. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjennak. 2008. Statistik peternakan 2008. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjennak. 2009a. Restrukturisasi perunggasan. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjennak. 2009b. Pedoman umum restrukturisasi perunggasan melalui penataan pemeliharaan unggas di pemukiman. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjennak. 2009c. Pelaksanaan audit penataan kompartemen dan zona usaha perunggasan. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjennak. 2010. Laporan hasil evaluasi pengembangan budidaya unggas di pedesaan (*village poultry farming*). Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ditjen PKH. 2011. Pedoman pelaksanaan pengembangan budidaya unggas di pedesaan (*village poultry farming-VPF*). Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan.
- Ditjen PKH. 2013a. Pedoman pelaksanaan kawasan agribisnis unggas lokal. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan.
- Ditjen PKH. 2013b. Statistik peternakan dan kesehatan hewan 2013. Jakarta (Indonesia): Direktorat Jenderal Peternakan.
- Ilham N, Basuno E, Martindah E, Sartika RAD, Zainuddin D. 2014. Kaji tindak penilaian *eco-health* terhadap kluster produksi unggas untuk peningkatan kesejahteraan peternak unggas skala kecil. Bogor (Indonesia): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian bekerjasama dengan International Development Research Center Canada.
- Ilham N, Yusdja Y, Basuno E, Martindah E, Sartika RAD. 2013. Penilaian *ecohealth* terhadap kluster produksi unggas untuk peningkatan kesejahteraan peternak unggas skala kecil. Bogor (Indonesia): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian bekerjasama dengan International Development Research Center Canada.
- Ilham N, Yusdja Y. 2010. Dampak flu burung terhadap produksi unggas dan kontribusi usaha unggas terhadap pendapatan peternak skala kecil di Indonesia. *J Agro Ekonomi*. 28:39-68.
- Ilham N. 2013. Dampak erupsi Gunung Merapi terhadap kondisi sosial ekonomi petani (kasus Kabupaten Sleman). Dalam: Sumarno, Subagyo K, Bustaman S, penyunting. Pengembangan pertanian berbasis inovasi di wilayah bencana erupsi Gunung Merapi. Jakarta (Indonesia): IAARD Press. hlm. 103-122.
- ILRI. 2000. Strategic plan to 2010. Nairobi (Kenya): The International Livestock Research Institute.
- Kemenkumham. 2014. Daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal. Jakarta (Indonesia): Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Kementan. 2005. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 338.1/2005, tentang Pernyataan Berjangkitnya Wabah Penyakit Menular *Influenza* pada Unggas di Beberapa

- Provinsi di Wilayah Indonesia. Jakarta (Indonesia): Kementerian Pertanian.
- Kementan. 2008. Peraturan Menteri Pertanian, Nomor 28/Permentan/OT.140/ 5/2008, tentang Pedoman Penataan Kopartemen dan Penataan Zona Usaha Perunggasan. Jakarta (Indonesia): Kementerian Pertanian.
- Kementan. 2014. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 31 tahun 2014 tentang Pedoman Budidaya Ayam Pedaging dan Ayam Petelur yang Baik. Jakarta (Indonesia): Kementerian Pertanian.
- Komnas FBPI. 2007. Restrukturisasi peternakan unggas sebagai awal restrukturisasi peternakan Indonesia secara keseluruhan. Jakarta (Indonesia): Komite Nasional Pengendalian Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi *Influenza*.
- Kryger KN, Thomsen KA, Whyte MA, Dissing M. 2010. Smallholder poultry production-livelihoods, food security and sociocultural significance. Rome (Italy): FAO.
- Martindah E, Ilham N, Basuno E. 2014. Biosecurity level of poultry production cluster (PPC) in West Java, Indonesia. *Int J Poult Sci.* 13:408-415.
- Martindah E, Priyanti A, Nurhayati IS. 2006. Kajian pelaksanaan kebijakan pengendalian penyakit *Avian Influenza* di lapang. Dalam: Subandriyo, Diwyanto K, Kompyang IP, Inounu I, Setioko AR, Ketaren PP, Suparyanto A, Priyanti A, penyunting. Prosiding Lokakarya Nasional Inovasi Teknologi dalam Mendukung Usaha Ternak Unggas Berdaya Saing. Semarang, 4 Agustus 2006. Bogor (Indonesia): Puslitbangnak. hlm. 168-175.
- Pranadji T. 2004. Kerangka pengembangan sistem administrasi dan informasi lingkungan (SAIL) dalam pemerintahan yang sehat. *J Analisis Kebijakan Pertanian.* 2:167-182.
- PSEKP. 2008. Socio economic impacts of HPAI outbreaks and control measures on small-scale and backyard poultry producers in Asia. Laporan hasil penelitian. Bogor (Indonesia): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Putra RARS, Haryadi FT. 2011. Efektivitas kebijakan strategi pengendalian wabah flu burung di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. *Bul Peternakan.* 35:197-201.
- Rohliarni E. 2014. Menghidupkan kembali eks-RRMC: Optimalisasi pembibitan unggas melalui pemanfaatan aset eks-proyek RRM. Bibit:18.
- Sudaryanto T, Yusdja Y. 2007. Kebijakan pembangunan sosial ekonomi menuju sistem peternakan yang diharapkan. Jakarta (Indonesia): PSEKP.
- Syahyuti. 2010. Lembaga dan organisasi petani dalam pengaruh negara dan pasar. *Forum Penelitian Agro Ekonomi.* 28:35-53.
- Syahyuti. 2012. Kelemahan konsep dan pendekatan dalam pengembangan organisasi petani: Anaalisis kritis terhadap Permentan No. 271 Tahun 2007. *J Analisis Kebijakan Pertanian.* 10:119-142.
- Wang L, Liu Q, Zheng HE, Wu J, Li X. 2014. Development of poultry production clusters in China: A policy review. *Int J Poult Sci.* 13:292-298.
- Wasito, Indrasti R, Muharam A. 2013. Percepatan pemulihan kondisi sosial masyarakat petani pasca-erupsi Gunung Merapi. Dalam: Sumarno, Subagyo K, Bustaman S, penyunting. Pengembangan pertanian berbasis inovasi di wilayah bencana erupsi Gunung Merapi. Jakarta (Indonesia): IAARD Press. hlm. 235-259.
- Yusdja Y, Ilham N, Sajuti R. 2004. Tinjauan penerapan kebijakan industri ayam ras: Antara tujuan dan hasil. *Forum Agro Ekonomi.* 22:21-36.
- Yusdja Y, Ilham N, Sejati WK. 2003. Profil dan permasalahan peternakan. *Forum Agro Ekonomi.* 21:44-56.