

PERDAGANGAN TERNAK DAN DAGING SAPI: REKONSILIASI KEBIJAKAN IMPOR DAN REVITALISASI PEMASARAN DOMESTIK

Livestock and Meat Trade: Import Policy Reconciliation and Domestic Marketing Revitalization

I Wayan Rusastra

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A.Yani No. 70, Bogor 16161
E-mail: wrusastra@yahoo.com*

Naskah diterima: 26 Maret 2014; direvisi: 23 Mei 2014; disetujui terbit: 2 Juni 2014

ABSTRACT

For the last decade, average national consumption of beef increases by 4.5 percent/year, with a high trend of import i.e. 21.6 percent/year compared to that of domestic beef production rate of 2.6 percent/year. Development of beef cattle need long-term investment, therefore disincentive of import policy will give substantial impact, psychologically and economically, to the farmers. The objective of this paper is to formulate the harmonization of import policy and domestic marketing in order to support the development and sustainability of beef cattle agribusiness. In the context of the Food Law No.18/2012, the import policy of feeder cattle and beef cattle is the last resort policy and should be conducted with the principle of cautiously. Coordination and consolidation between the logistic institution (Bulog) and the importer association is needed in relation to implementation of price stabilization policy effectively and efficiently. The implementation of import policy based on price reference have to be conducted in conjunction with the powerful logistic system development. The respective policy should be complemented with the enhancement of domestic marketing efficiency for the benefits of increasing beef cattle population, beef production, and the welfare of the farmers. Policy direction of livestock and beef cattle domestic marketing is to maintain meat consumption diversification, deregulation of retribution and marketing system, enhancement of the institutional and bargaining position of the farmers, as well as gradual reducing of beef cattle inter-regional trade quota complemented with production development policy of beef cattle farming.

Keywords: *beef cattle trade, import policy, domestic marketing, policy reconciliation*

ABSTRAK

Dalam satu dasa warsa terakhir ini, rataan konsumsi nasional daging sapi meningkat dengan laju 4,5 persen/tahun, tetapi dengan laju impor yang tinggi yaitu 21,6 persen/tahun vs laju peningkatan produksi domestik hanya 2,6 persen/tahun. Pengembangan sapi potong membutuhkan investasi jangka panjang, sehingga disinsentif kebijakan impor akan memiliki konsekuensi psikologis dan ekonomi yang besar bagi peternak. Tujuan tulisan ini adalah merumuskan harmonisasi kebijakan impor dan pemasaran domestik untuk mendukung pengembangan dan keberlanjutan agribisnis sapi potong. Dalam konteks UU Pangan No.18 Tahun 2012 kebijakan impor ternak dan daging sapi adalah pilihan terakhir dan harus dilakukan dengan prinsip penuh kehati-hatian. Dibutuhkan koordinasi dan konsolidasi antar institusi parastatal (Bulog) dan asosiasi importir dalam eksekusi kebijakan stabilisasi harga secara efektif dan efisien. Kebijakan impor berbasis harga referensi harus dalam satu paket kebijakan dengan kebijakan pengembangan sistem logistik yang handal dan perbaikan efisiensi pemasaran domestik, sehingga memberikan insentif yang memadai bagi peningkatan populasi, produksi, dan kesejahteraan peternak. Arah kebijakan pemasaran ternak dan daging sapi domestik adalah menjaga diversifikasi konsumsi daging, deregulasi sistem retribusi dan tataniaga, penguatan kelembagaan dan posisi tawar peternak, dan pelaksanaan penghapusan kuota perdagangan sapi antar pulau secara terpadu dengan penguatan kebijakan pengembangan produksi usaha ternak sapi potong.

Kata kunci: *perdagangan ternak sapi, kebijakan impor, pemasaran domestik, rekonsiliasi kebijakan*

PENDAHULUAN

Pilihan kebijakan pengembangan ekonomi daging sapi nasional adalah strategi substitusi impor (*inward-looking strategy*) dengan sasaran mencegah ketergantungan impor yang tinggi melalui pengembangan sumber-sumber produksi dan penawaran dalam negeri. Opsi strategi ini dilandasi pemikiran bahwa pertumbuhan ekonomi dapat dicapai dengan pengembangan industri domestik yang memproduksi komoditas pangan pengganti produk impor (Todaro and Smith, 2009). Menurut Kusriatmi (2013) beberapa motif yang mendorong penerapan strategi substitusi impor dalam pengembangan ternak/daging sapi potong adalah ketersediaan sumber daya alam dan faktor produksi, potensi permintaan yang tinggi, dan penciptaan lapangan kerja di dalam negeri.

Pemerintah telah mencanangkan program swasembada daging sapi dengan sasaran untuk memenuhi kebutuhan daging sapi dalam negeri secara mandiri dengan menggulirkan Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau Tahun 2014 (PSDSK 2014). Program pengembangan sapi potong ini mencakup lima kegiatan pokok (Ditjen Peternakan, 2011) yang dalam derajat tertentu akan bersinggungan dengan rekonsiliasi kebijakan impor dan revitalisasi pemasaran ternak sapi di dalam negeri. Kelima kegiatan pokok tersebut adalah: (a) penyediaan bakalan/daging sapi lokal; (b) peningkatan produktivitas dan reproduktivitas ternak sapi lokal; (c) pencegahan pemotongan sapi betina produktif; (d) penyediaan bibit sapi lokal; dan (e) pengaturan stok daging sapi dalam negeri yang juga mencakup stok sapi bakalan, distribusi, dan pemasaran sapi dan daging.

Rekonsiliasi atau sinergi kebijakan impor dan revitalisasi pemasaran domestik diharapkan akan mampu memantapkan pencapaian PSDSK 2014. Reorientasi kebijakan impor yang perlu dilakukan adalah terkait dengan pemantapan daya saing usahaternak sapi, struktur pasar dan pembentukan harga daging sapi, dan efisiensi pemasaran sapi lokal vs sapi impor. Revitalisasi pemasaran yang patut dipertimbangkan adalah kebijakan kuota perdagangan sapi antarpulau dan kebijakan pemasaran ternak dan daging sapi domestik.

Memasuki dekade pertama abad ke 21, pembangunan agribisnis sapi potong nasional

mengalami kompleksitas kebijakan pengembangan yang relatif besar (Yusdja dan Ilham, 2004), sebagai berikut: (a) restrukturisasi spasial pengembangan sapi potong dengan fokus daerah sentra produksi dengan sasaran peningkatan efisiensi dan daya saing; (b) revitalisasi infrastruktur fisik dan kelembagaan pemasaran dengan sasaran percepatan pertumbuhan populasi; (c) pemantapan pola pengembangan spesifik lokasi sejalan dengan potensi sumber daya dan kelembagaan pengembangan; (d) penyatuan aktivitas agribisnis dan agroindustri sapi potong dengan sasaran peningkatan daya saing terhadap produk impor; dan (e) rekonsiliasi dan harmonisasi kebijakan daerah dan pusat dengan menekan semaksimal mungkin ekonomi biaya tinggi.

Usahaternak sapi potong di beberapa daerah sentra produksi memiliki keunggulan komparatif, namun tetap membutuhkan upaya keras untuk meningkatkan keunggulan kompetitifnya melalui upaya perbaikan kapasitas produksi, pengembangan teknologi, dan peningkatan produktivitas dan efisiensi usaha (Adnyana *dalam* Ilham dan Rusastra, 2010). Patut disadari bahwa dalam konteks globalisasi ekonomi, dibutuhkan sinergi dan integrasi peran pemerintah dalam pemanfaatan kapasitas dan potensi keunggulan komparatif dan tindakan masyarakat (swasta) untuk mencapai keunggulan kompetitif dengan sasaran menghasilkan produk peternakan sapi potong yang berdayasaing tinggi (Yusdja dan Ilham, 2004). Pemerintah tetap berkewajiban membangun optimalisasi kerjasama antara swasta dan peternak dalam membangun model pengembangan agribisnis sapi potong yang memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pengembangan usaha peternakan rakyat.

Pengembangan agribisnis sapi potong yang mampu meningkatkan produksi, pendapatan, dan pengembangan usahaternak secara berkelanjutan membutuhkan kebijakan perdagangan yang kondusif. Kebijakan perdagangan (impor ternak sapi bakalan dan daging sapi) yang tidak sejalan dengan upaya memberikan insentif yang memadai dan berkesinambungan kepada peternak akan berdampak negatif terhadap upaya peningkatan produksi dan pencapaian swasembada daging sapi. Pengembangan sapi potong membutuhkan investasi jangka panjang, sehingga disinsentif kebijakan perdagangan akan memiliki konsekuensi jangka panjang yang sulit untuk

dipulihkan kembali karena beban psikologi dan ekonomi yang besar bagi peternak.

Dalam konteks perumusan kebijakan pengembangan agribisnis sapi potong dibutuhkan sinkronisasi dan harmonisasi kebijakan impor yang kondusif dengan penguatan perdagangan dan pemasaran domestik menjadi sangat penting dalam memantapkan pengembangan dan keberlanjutan agribisnis sapi potong nasional. Tujuan dari penulisan makalah ini adalah menganalisis kinerja dan perspektif perdagangan dalam konteks ketahanan pangan dan perdagangan bebas, kebijakan impor ternak dan daging sapi, kebijakan kuota perdagangan sapi antarpulau, dan pemasaran domestik ternak dan daging sapi.

PERDAGANGAN DALAM KONTEKS KETAHANAN PANGAN

Pembangunan ketahanan pangan pada hakekatnya merujuk pada pencanangan Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK) oleh Presiden RI pada 11 Juni 2005 di Waduk Jatiluhur, Purwakarta, Jawa Barat (Basuki, 2010), dengan tujuan: (a) membangun ketahanan pangan dengan mengoptimalkan pemanfaatan meningkatkan kapasitas sumber daya pertanian; (b) meningkatkan daya saing, produktivitas, nilai tambah, serta kemandirian produksi dan distribusi; dan (c) melestarikan lingkungan hidup dan memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan. Nampak bahwa RPPK secara tegas menggarisbawahi urgensi kemandirian produksi dan distribusi melalui optimalisasi pemanfaatan sumber daya lokal secara berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan semangat UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan yaitu membangun ketahanan pangan secara mandiri dan berdaulat, dimana kebijakan impor merupakan pilihan terakhir (*import at the last resort*).

Kerangka pikir dan filosofi kebijakan pangan yang terkandung dalam UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan pada hakekatnya mencakup beberapa prinsip dasar (Suryana, 2013), yaitu: (a) pangan merupakan kebutuhan dasar manusia dan bagian dari hak azasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945; (b) negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan di tingkat nasional, daerah, dan perseorangan; dan (c) Indonesia memiliki sumber-

daya alam dan sumber daya pangan yang beragam, sehingga diyakini mampu memenuhi kebutuhan pangan secara berdaulat dan mandiri. Kedaulatan pangan dimaknai sebagai hak negara dan bangsa secara mandiri dalam menentukan kebijakannya sendiri, menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, dan memberikan hak bagi rakyatnya untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Sementara itu, kemandirian pangan didedikasikan untuk memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri, kemampuan pemenuhan kebutuhan pangan rumah tangga dan perseorangan, dan pemanfaatan sumber daya alam, pangan, dan kearifan lokal secara bermartabat.

Indonesia sebagai negara besar dengan kapasitas produksi dan pasar pangan domestik yang sangat besar wajib memenuhi kebutuhan pangan dan gizi secara berdaulat dan mandiri melalui peningkatan produksi domestik yang berdayasaing. Pengembangan produksi dan dayasaing sangat ditentukan oleh kebijakan perdagangan yang mampu memberikan insentif terhadap peningkatan produksi pangan dan kesejahteraan petani/peternak secara berkelanjutan. Terkait dengan kebijakan perdagangan, semangat yang terkandung dalam UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan bahwa ekspor pangan pokok hanya dapat dilakukan setelah terpenuhinya kebutuhan konsumsi dan pengadaan cadangan pangan nasional. Impor pangan pokok hanya dapat dilakukan bila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi, tidak dapat diproduksi di dalam negeri, dan untuk mengatasi masalah darurat pangan. Dalam konteks perdagangan pangan, pemerintah tetap berperan dominan, di mana ekspor dan impor pangan merupakan kebijakan pemerintah pusat, pengaturannya oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perdagangan, dan secara khusus terkait dengan pengelolaan cadangan pangan (pusat dan daerah) tidak diserahkan kepada swasta.

KETAHANAN PANGAN DALAM KONTEKS PERDAGANGAN BEBAS

Dalam bahasan ini, ketahanan pangan dalam konteks perdagangan bebas, terdapat tiga hal

yang perlu di bahas (Erwidodo, 2013), yaitu: (a) perlindungan dari banjir impor dan sistem perdagangan yang tidak adil, (b) program stabilisasi harga pangan, dan (c) pembelajaran dari negara lain. Perlindungan terhadap petani/industri/pasar domestik dari banjir impor dan praktek perdagangan yang dinilai tidak adil dapat dilakukan dengan menerapkan *applied tariff* pada tingkat optimum atau yang lebih tinggi, jika diperlukan mendekati atau sama dengan tingkat *bound tariff*. Selama ini, penetapan *applied tariff* jauh di bawah *bound tariff* untuk produk ternak sapi, yaitu untuk sapi bakalan 3,5 persen vs 40,0 persen; dan untuk daging sapi 5,0 persen vs 50 persen. Kebijakan lainnya adalah memberlakukan *trade remedies* sesuai aturan WTO seperti anti *dumping*, *safeguard*, anti *subsidy*, serta mengeksplor berbagai *trade defence instruments* dengan tetap mengacu pada prosedur dan aturan WTO yang berlaku.

Aturan WTO tidak melarang negara anggota untuk melaksanakan stabilisasi harga pangan, namun instrumen kebijakan yang dipergunakan dalam pengelolaan produksi, stok, impor, dan ekspor harus sejalan dengan aturan WTO. Dalam konteks ini terdapat dua pilihan kebijakan yang dapat dilakukan dengan deskripsi (Erwidodo, 2013) sebagai berikut: (a) eksistensi badan penyedia stok penyangga (seperti Bulog), yang difasilitasi dengan akses keuangan yang memadai, kapasitas menyimpan dan menangani stok, dan akses impor; kebijakan harga dasar dan harga atas harus realistik, serta pilihan komoditas juga harus tepat dan rasional agar efektif dan tidak mahal; dan (b) kebijakan perdagangan tanpa stok penyangga, dengan deskripsi dan persyaratan yaitu mengizinkan perdagangan sektor swasta umum; pelaksanaan impor bila terjadi defisit untuk mencegah kenaikan harga; pelaksanaan ekspor jika terjadi surplus untuk mencegah jatuhnya harga; sektor swasta dapat melakukan impor, tarif realistik, dan jaringan impor tersedia. Pilihan kebijakan terakhir ini bisa efektif dan tidak membebani pemerintah, tetapi dibutuhkan fasilitasi yang tepat dan optimal terkait dengan prakondisi atau persyaratan tersebut diatas.

Pembelajaran dari negara lain terkait dengan stabilisasi harga pangan melalui kegiatan perdagangan pangan dapat mempertimbangkan prinsip dasar agar diperoleh rumusan kebijakan yang kondusif yaitu kombinasi

kebijakan perdagangan dan pengelolaan stok penyangga (Erwidodo, 2013). Perusahaan swasta harus didorong untuk beroperasi di pasar internasional dan pasar domestik. Penerapan kombinasi kebijakan ini, dengan semangat stok publik tidak seharusnya menggantikan stok swasta, maka stok penyangga masih tetap diperlukan tetapi dengan jumlah yang lebih kecil. Otoritas badan penyangga agar dapat berfungsi efektif harus didukung dengan sistem keuangan yang kuat dan manajemen yang handal.

Dalam tataran operasional masih menjadi pertanyaan apakah kebijakan stok penyangga dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan gejolak harga daging sapi yang terjadi belakangan ini. Dalam jangka panjang perlu dipertimbangkan beberapa permasalahan operasional terkait mekanisme stok penyangga dan pencapaian sasaran stabilisasi harga (Harianto, 2013) sebagai berikut: (a) stok penyangga dinilai tepat untuk komoditas dengan karakteristik dapat disimpan dalam waktu lama, biaya penyimpanan rendah, dan tidak kamba; (b) kemudahan pengadaan stok penyangga yang bersumber dari impor, khususnya pada saat harga komoditas tinggi; (c) pembiayaan pengoperasian stok penyangga membutuhkan pembiayaan tinggi, sehingga dibutuhkan sistem dan akses pembiayaan yang baik; (d) penetapan harga harus mampu mengakomodasi kepentingan produsen dan konsumen secara adil dan optimal, sehingga mampu mendorong perbaikan efisiensi dan menjamin distribusi pendapatan; (e) penyelenggara stok penyangga, dalam kondisi surplus produksi, dikawatirkan tidak mampu menjamin stabilisasi harga, sehingga dalam kondisi seperti ini manajemen ekspor akan lebih efektif; dan (f) pilihan pengelola stok penyangga (pemerintah dan/atau swasta), dengan mempertimbangkan sifat komoditas dan tujuan stabilisasi harga, serta menghindari *trade-off* antara stok publik dan yang dikelola swasta.

Mengacu karakteristik komoditas ternak dan daging sapi, kapasitas dan akses swasta dalam perdagangan (impor) ternak/daging sapi, dan pengalaman panjang Bulog dalam operasional stok publik, maka perlu dibangun optimalisasi kerjasama antara Bulog dan swasta. Bulog diharapkan dapat memanfaatkan kapasitas dan pengalaman swasta dalam penanganan impor ternak/daging sapi dengan sasaran kepentingan produsen dan

konsumen domestik secara berimbang dan adil. Peran pemerintah dinilai sangat menentukan dalam perumusan kebijakan impor dan perdagangan, disamping revitalisasi peningkatan populasi dan produksi di dalam negeri untuk mengamankan investasi dan keberlanjutan usaha ternak sapi potong skala kecil/menengah yang memegang peran dominan dalam agribisnis sapi potong (Arifin, 2012; Fauziah, 2013; Rizky, 2013; Rahman, 2013; Rahman, 2014).

KEBIJAKAN IMPOR TERNAK DAN DAGING SAPI

Terdapat tiga aspek yang dibahas terkait dengan kebijakan impor ini, yaitu daya saing ekonomi dan usahaternak sapi, struktur pasar dan pembentukan harga daging sapi, dan efisiensi pemasaran sapi lokal vs sapi impor. Dari hasil pembahasan ketiga aspek ini akan dapat dirumuskan antisipasi kebijakan impor ke depan. Keberlanjutan pengembangan agribisnis sapi potong tidak dapat sepenuhnya diserahkan pada perumusan kebijakan impor yang dinilai tepat. Pertama dan yang utama perlu diupayakan adalah revitalisasi pengembangan di dalam negeri, khususnya terkait dengan perbaikan kinerja dan efisiensi pemasaran ternak/daging sapi. Perbaikan struktur dan efisiensi pemasaran memegang peranan penting karena akan menentukan bagian harga yang akan diterima peternak, yang pada akhirnya akan menentukan tingkat adopsi teknologi, produktivitas dan efisiensi, serta pendapatan dan kesejahteraan peternak.

Pemantapan daya saing pertanian, termasuk usahaternak sapi potong, tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan kinerja daya saing industri dan ketahanan pangan nasional pada tataran global. Indeks daya saing global (*Global Competitive Index/GCI*) industri Indonesia tahun 2012 menempati posisi ke-50 dari 130 negara, yakni berada di bawah Malaysia (peringkat 25) dan Thailand yang menempati peringkat 38. Indeks ketahanan pangan global (*Global Food Security Index/GFSI*) Indonesia pada tahun yang sama (2012) juga menempati posisi marginal, yaitu peringkat ke-64 (nilai GFSI 50,0 dari nilai maksimum 100,0) dari 105 negara (WEF, 2013; EIU, 2013., dalam Rusastra, 2014). Posisi Indonesia sebagai negara agraris berada jauh di bawah Jepang

(peringkat ke 16) dan Korea Selatan (peringkat 21), sementara peringkat teratas dalam ketahanan pangan adalah Amerika Serikat. Terdapat sedikitnya lima faktor utama penyebab lemahnya daya saing global ekonomi Indonesia, yaitu inefisiensi birokrasi, kelangkaan infrastruktur, instabilitas kebijakan pembangunan, eksistensi korupsi, dan lemahnya akses terhadap sumber daya permodalan, yang secara total menyumbang sekitar 60,0 persen terhadap kinerja GCI industri nasional (WEF, dalam Daryanto, 2009). Kinerja GCI yang lemah berimbang terhadap kurang mantapnya pencapaian GFSI nasional.

Kinerja daya saing usahaternak sapi potong nasional menunjukkan adanya variasi antarwilayah, teknologi pengembangan, dan pola perdagangan. Kisaran nilai DRRC (*Domestic Resource Cost Ratio*) adalah antara 0,40-0,85 (Ilham dan Rusastra 2010; Rusastra, 2011). Pada beberapa daerah sentra produksi daya saingnya relatif tinggi dan stabil, sementara terdapat daerah yang menunjukkan indikasi stagnasi, bahkan penurunan daya saing. Penurunan daya saing ini dimungkinkan oleh adanya kendala diseminasi dan adopsi teknologi, hambatan peningkatan produktivitas dan efisiensi, ketersediaan dan akses permodalan dan sarana produksi, kendala infrastruktur fisik dan kelembagaan. Penurunan daya saing akan berimbang terhadap penurunan populasi dan produksi, di samping karena faktor keterbatasan program pengembangan, di mana dukungan pendanaan terhadap PSDSK (Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau) yang nilainya hanya 10,0 persen dari total populasi (Muladno, 2013). Dalam konteks ini sangat dibutuhkan kebijakan impor dan pemasaran yang kondusif untuk mencegah kemerosotan populasi, produksi, dan daya saing daging sapi di dalam negeri.

Struktur pasar dan pembentukan harga daging sapi domestik ditentukan oleh struktur pasokan dan permintaan (Husodo, 2013). Sumber pasokan daging sapi nasional ditentukan oleh 6,4 juta peternak kecil tradisional, 96 importir sapi bakalan, dan 67 importir daging sapi. Proporsi pemenuhan kebutuhan daging sapi domestik bersumber dari produksi daging lokal (70,0 persen) dan sisanya (30,0 persen) dari impor sapi bakalan dan impor daging sapi. Disebutkan juga bahwa struktur konsumsi daging sapi nasional tahun 2013 dengan total konsumsi 550 ribu ton didominasi oleh kon-

sumsi masyarakat langsung dengan proporsi 76,8 persen, kebutuhan industri 14,7 persen, dan pangsa konsumsi konsumen lembaga seperti hotel, restoran, dan catering mencapai 8,5 persen.

Komparasi margin pemasaran sapi lokal dan sapi impor dinilai penting dalam perumusan kebijakan antisipatif perdagangan ternak dan daging sapi kedepan. Analisis margin pemasaran sapi lokal vs sapi impor tahun 2013 (Husodo, 2013) menunjukkan bahwa harga hidup sapi lokal di Jawa adalah Rp38.000/kg (setara dengan Rp76.000/kg daging). Berdasarkan pertimbangan biaya potong dan transportasi sampai di Jakarta Rp14.000/kg dan harga daging sapi eceran Rp100.000/kg, maka margin keuntungan pemasaran mencapai Rp10.000/kg. Sementara itu, harga daging impor sampai di Jakarta adalah Rp45.000/kg; dan harga sapi bakalan sampai di Jakarta mencapai Rp28.000/kg berat hidup. Mengacu pada harga daging sapi eceran Rp100.000/kg, maka importir daging sapi dan sapi bakalan memperoleh keuntungan yang sangat besar.

Analisis struktur pasar dan pembentukan harga serta komparasi margin pemasaran di atas dapat disimpulkan bahwa penentu harga daging sapi adalah harga daging lokal. Dalam konteks ini perlu ditentukan harga hidup sapi ideal dengan mempertimbangkan insentif yang memadai bagi peternak, perbaikan efisiensi pemasaran melalui pengembangan konektivitas dan sistem transportasi ternak yang handal, dan kebijakan tarif impor yang tepat, sehingga harga tetap terjangkau konsumen dan semua pelaku usaha memperoleh keuntungan yang layak.

Sesuai dengan semangat UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan, impor adalah pilihan terakhir dan harus dilakukan dengan penuh kehati-hatian. Dalam kondisi adanya penurunan populasi sapi dan kerbau dalam dua tahun terakhir ini (2011-2013) sebesar 15,0 persen dari 14,8 juta ekor (SP 2011) menjadi 12,25 juta ekor (SP 2013), maka impor merupakan pilihan kebijakan yang tidak bisa dihindari. Kelangkaan pasokan dan lonjakan harga daging sapi diluar batas kewajaran (sekitar Rp100.000/kg), maka kebijakan jangka pendek yang ditempuh pemerintah adalah impor ternak dan daging sapi. Beberapa pemikiran dan instrumen kebijakan yang dapat dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan

antisipatif kedepan adalah: (a) impor sapi bakalan dengan berat sekitar 250 kg, sehingga dimungkinkan untuk mendapatkan nilai tambah yang maksimal bagi peternak dan pelaku usaha penggemukan; (b) impor sapi betina sehat dan produktif untuk kepentingan jangka panjang; (c) impor daging sapi ditekan semaksimal mungkin dalam rangka mencegah distorsi pasar, yang tidak sejalan dengan upaya peningkatan kesempatan kerja dan produksi daging sapi di dalam negeri; dan (d) kebijakan impor berbasis referensi harga, agar dikomplemen dengan sistem logistik yang handal, dengan sasaran peningkatan daya saing sapi lokal. Kebijakan impor ini merupakan kebijakan temporer yang harus dikomplemen dan didedikasikan untuk mendukung konsistensi kebijakan peningkatan populasi dan produksi jangka panjang melalui pengembangan insentif harga dan usaha bagi peternak dalam negeri.

KEBIJAKAN KUOTA PERDAGANGAN SAPI ANTARPULAU

Pada awalnya kebijakan kuota perdagangan sapi potong antarpulau di beberapa daerah sentra produksi seperti Bali dan NTT diarahkan untuk mencegah penurunan populasi dan produksi lokal. Berdasarkan hasil analisis terkait dengan kebijakan kuota dan dikaitkan dengan semakin terbukanya program dan teknologi pengembangan populasi, serta perkembangan segmentasi daerah pemasaran baru yang lebih prospektif, maka perlu dilakukan reorientasi terhadap kebijakan kuota, namun tetap sejalan dengan upaya revitalisasi produksi dan peningkatan kesejahteraan peternak.

Analisis kinerja kuota perdagangan sapi antarpulau dari Bali dan NTT ke Jakarta memberikan petunjuk penting (Sukanata, 2008; Lole, 2013), sebagai berikut: (a) penawaran sapi tidak responsif terhadap perubahan harga di Jakarta, sehingga tidak berdampak positif terhadap peningkatan populasi; (b) integrasi pasar dan transmisi harga antara daerah konsumen dan produsen relatif rendah, sehingga tidak memberi insentif yang positif terhadap peningkatan produksi; (c) eksistensi kebijakan kuota yang telah berlangsung relatif lama, berpengaruh negatif terhadap harga dan pendapatan peternak di daerah produsen; dan (d) pedagang berperan ganda sebagai *oligop-*

sonist (di daerah sentra produksi) dan sebagai *oligopolist* di daerah sentra konsumsi, sehingga berdampak negatif terhadap struktur pasar, pembentukan harga, dan efisiensi pemasaran. Konsekuensinya adalah hanya pedagang ternak yang menikmati kenaikan harga di Jakarta (bukan petani peternak), dan penawaran lebih dipengaruhi oleh faktor produksi dari pada harga ternak sapi. Pada akhirnya disparitas harga tinggi dan pembatasan ketat penawaran (sistem kuota) akan memicu penyelundupan, sehingga berpotensi menurunkan populasi.

Berdasarkan pada hasil analisis tersebut perlu dilakukan reorientasi kebijakan kuota perdagangan ternak sapi antarpulau, yaitu penghapusan kuota secara gradual dan dikomplemen dengan instrumen kebijakan peningkatan produksi. Sedikitnya terdapat tiga opsi kebijakan peningkatan produksi yang dapat dipertimbangkan (Sukanata, 2008; Lole 2013), yaitu: (a) pengurangan pemotongan induk produktif sejak ternak masih di tangan petani melalui insentif tunai, daripada sesudah ternak di RPH (rumah potong hewan) melalui pembelian dan pendistribusian kembali; (b) peningkatan angka kelahiran dan populasi ternak dengan revitalisasi IB (inseminasi buatan) melalui perbaikan manajemen dan keterampilan insminator, penyediaan paket semen murah, dan perbaikan manajemen pemeliharaan (vaksinasi dan pakan berkualitas); (c) pengurangan retribusi perdagangan ternak sapi dan revitalisasi kredit program KUT (kredit usaha ternak) melalui penurunan suku bunga, peningkatan plafon minimum, perpanjangan *grace periode*, dan peringanan agunan KUT. Ketiga pilihan kebijakan ini perlu dilakukan secara sinergi, terintegrasi, dan bersifat inklusif.

Berdasarkan hasil analisis simulasi historis dan/atau peramalan dampak kebijakan terhadap pengembangan populasi dan produksi ternak sapi di NTT (Lole, 2013) diperoleh beberapa temuan penting, yaitu: (a) kebijakan investasi ternak sapi melalui penurunan suku bunga dan peningkatan realisasi KUT berpengaruh terhadap pengembangan populasi ternak sapi; (b) kebijakan pengendalian bibit melalui penundaan pemotongan induk produktif di RPH dan pemberian insentif tunai untuk induk produktif berpengaruh terhadap pengurangan pemotongan induk produktif; (c) kebijakan dukungan teknologi melalui peningkatan realisasi dosis IB dan vaksinasi berpengaruh terhadap angka bersih kebuntingan (*Net Calf Crop/NCC*)

dan peningkatan kesehatan ternak; (d) perbaikan kesehatan ternak dan keberhasilan program IB berpengaruh terhadap produksi anak sapi dan penawaran sapi dewasa; (e) perubahan kesejahteraan petani karena kebijakan teknologi lebih besar daripada kebijakan investasi dan kebijakan bibit; (f) kebijakan terpadu penghapusan kuota secara gradual yang dikomplementasi dengan kebijakan bibit, teknologi, investasi, dan harga berdampak positif terhadap produksi, populasi, penawaran sapi, dan kesejahteraan petani dengan derajat yang lebih besar dibandingkan dengan kebijakan kuota tetap ataupun kuota naik.

Pengembangan sapi bali memegang peranan sentral untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi daging nasional dan dalam posisinya sebagai daerah pemurnian ternak bibit untuk pengembangan ternak sapi di luar Pulau Bali. Pengembangannya di Pulau Bali masih memiliki potensi dan peluang untuk ditingkatkan dengan deskripsi dan dukungan kebijakan strategis (Diwyanto dan Mahendri, 2013; Suwitri *et al.*, 2013; Praharani, 2013; Saka *et al.*, 2013; Sukanata *et al.* 2013) sebagai berikut: (a) pengembangan usahatani-ternak secara terpadu (*crop-livestock system*) dengan memanfaatkan sumber daya lokal; (b) peningkatan produktivitas melalui penterapan *good farming practice* dan peningkatan bobot potong (lebih dari 50 persen) dengan melakukan tunda potong atau meningkatkan *average daily gain*; (c) membangun sistem kelembagaan pengembangan pembibitan dengan sasaran peningkatan mutu genetik dan produksi ternak bibit serta kesejahteraan peternak, dimana BPTU Sapi Bali berperan sebagai inti dan peternak di *village breeding center* (dalam kelompok SIMANTRI/Sistem Pertanian Terintegrasi) berperan sebagai plasma; (d) peningkatan produksi dan mutu daging karkas sapi bali dengan pelaksanaan program seleksi yang tepat dan benar dengan sasaran pembentukan galus sapi bali *tenderness* dan kualitas daging sejenis *wagyu* untuk memenuhi kebutuhan wisatawan mancanegara; (e) pemantapan pengembangan kredit program (KUPS/Kredit Usaha Peternak Sapi) dalam mendorong usaha pembibitan ternak sapi bali dengan skala usaha yang layak (di atas 37 ekor), harga umur pedet umur 6 bulan di atas Rp 1,76 juta/ekor, dan tingkat suku bunga skim kredit dibawah 18,0 persen/tahun.

Kebijakan terpadu penghapusan kuota (kasus Bali dan NTT), di samping mempertim-

bangkan dukungan kebijakan peningkatan produksi juga perlu difasilitasi dengan akurasi data populasi dan produksi, akurasi kebutuhan daging sapi lokal, pengawasan pemotongan dan pengeluaran sapi (ilegal) secara ketat (Sukanata, 2008; Lole, 2013). Di samping itu yang juga dinilai strategis adalah pengembangan segmentasi pasar baru seperti Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan daerah lainnya, selain pasar potensial di Jawa (Surabaya dan Jakarta). Kebijakan peningkatan/penghapusan kuota terpadu diprediksi akan mampu meningkatkan populasi, penawaran, dan pendapatan peternak sapi. Munculnya segmen baru pasar ternak ke Kalimantan merupakan indikasi efisiensi pemasaran yang lebih efisien dibandingkan dengan ke Jakarta dan Jawa Barat, sehingga diharapkan dapat menekan kekuatan pasar yang dinilai oligopsonistik selama ini (Lole, 2013). Indikasi pemasaran ternak sapi yang lebih efisien untuk daerah Kalimantan diduga terkait dengan harga ternak yang lebih tinggi, margin petani lebih besar, rantai pemasaran lebih pendek, waktu tempuh lebih pendek, penyusutan bobot lebih kecil, kematian dalam perjalanan lebih sedikit, dan biaya pemasaran yang lebih rendah.

PEMASARAN DOMESTIK TERNAK DAN DAGING SAPI

Dalam bahasan ini terdapat tiga aspek yang perlu dibahas yaitu: (a) kinerja pemasaran ternak dan daging sapi, (b) permasalahan pemasaran ternak dan daging sapi, dan (c) permintaan dan konsumsi daging sapi. Dari ketiga aspek bahasan tersebut dapat dirumuskan antisipasi kebijakan pemasaran ternak dan daging sapi kedepan. Dalam konteks dinamika ekonomi pemasaran terdapat dua kajian yang dilakukan oleh Kariyasa dan Kasryno (2004) dan Hadi (2012) di tiga daerah sentra produksi sapi potong yaitu di Bali, NTB dan NTT. Hasil kajian pertama (Bali dan NTB) menunjukkan bahwa rantai pemasaran di kedua daerah tersebut (Kariyasa dan Kasryno, *loc.cit.*) adalah peternak-blantik-jagal-pasar/pedagang daging-konsumen. Distribusi margin pemasaran dari tiga pelaku utama pemasaran ternak/daging sapi di Bali adalah blantik 11,0 persen, jagal 68,0 persen, dan pedagang daging 21,0 persen. Distribusi margin untuk kasus di NTB adalah blantik 23,8 persen, jagal

40,5 persen, dan pedagang daging 35,7 persen. Sementara itu, proporsi biaya pemasaran yang ditanggung blantik adalah relatif besar, yaitu 63,3 persen di Bali dan 43,3 persen di Nusa Tenggara Barat. Di kedua lokasi penelitian, dapat dipahami jika persepsi peternak terhadap urgensi eksistensi blantik adalah sangat tinggi yaitu 90-95 persen di Bali dan 85-90 persen di NTB.

Hasil analisis pemasaran dan perdagangan ternak dan daging sapi di Bali dan NTB menunjukkan beberapa indikasi (Kariyasa dan Kasryno, 2004) sebagai berikut: (a) tidak terdapat azas keadilan dalam pembagian margin pemasaran di antara pelaku tataniaga, khususnya terhadap peran blantik dengan kontribusi terhadap biaya pemasaran yang dominan; (b) jagal dan pedagang daging dengan kontribusi terhadap biaya pemasaran yang relatif kecil (46,7%) mendapatkan margin pemasaran yang relatif tinggi yaitu sekitar 82,6 persen; (c) jagal dinilai memegang peranan sentral terkait dengan pembelian ternak dan juga penjualan daging sehingga sangat menentukan struktur pasar dan pembentukan harga; (d) eksistensi dan jumlah pejalag perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah agar pasar ternak dan daging sapi menjadi lebih kompetitif, sehingga bagian harga yang diterima pelaku tataniaga dan khususnya peternak dapat menjadi lebih proporsional.

Hasil kajian rantai pasok ternak dan daging sapi di NTT dalam kurun waktu 2010-2011 (Hadi, 2012) menunjukkan beberapa informasi penting, yaitu: (a) alur pemasaran ternak dan daging sapi dinilai cukup singkat dengan margin pemasaran yang cukup efisien; (b) berkembangnya diversifikasi pemasaran ternak antarpulau, khususnya ke Kalimantan, karena adanya moda transportasi dan insentif ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan ke Jakarta; (c) penanganan terhadap ternak sepanjang rantai pasok belum sesuai dengan kaidah-kaidah kesejahteraan hewan (*animal welfare*); dan (d) pemotongan ternak sapi betina produktif di RPH resmi milik pemerintah mencapai lebih dari 60 persen. Dalam rangka memenuhi standar kesejahteraan hewan dibutuhkan fasilitasi penyediaan bongkar muat di pasar hewan, RPH, karantina hewan, pelabuhan laut, tempat ternak di kapal, serta perbaikan fasilitas RPH dan teknik pemotongan ternak dengan menggunakan alat pemingsan (*stunning gun*) sebelum ternak di potong.

Terdapat sejumlah permasalahan struktural terkait dengan pemasaran ternak dan daging sapi domestik (Soedjana, 2011; Purba dan Hadi, 2012) yang mencakup masalah infrastruktur pemasaran, struktur pasar dan pembentukan harga, dan eksistensi kebijakan serta regulasi pemasaran dalam negeri. Permasalahan infrastruktur meliputi ketersediaan sarana dan prasarana transportasi sapi potong, penyediaan kapal khusus pengangkutan ternak antar pulau, dan fasilitas bongkar muat di pasar hewan dan pelabuhan. Permasalahan infrastruktur ini berdampak terhadap lemahnya konektivitas dan integrasi pasar secara spasial antardaerah. Permasalahan struktur pasar dan pembentukan harga direfleksikan oleh proses transaksi yang kurang adil dalam penetapan bobot badan dan harga jual. Biaya pemasaran yang tinggi serta sistem pemasaran yang tidak adil berdampak terhadap bagian harga yang diterima produsen ternak sapi potong. Permasalahan kebijakan dan regulasi diindikasikan oleh belum mantapnya pengendalian impor sapi bakalan dan daging sapi, disamping relatif tingginya beban pajak dan retribusi perdagangan ternak sapi antar pulau. Ketiga permasalahan struktural tersebut pada akhirnya berdampak pada pengendalian volatilitas harga daging sapi di Jabodetabek, tidak selalu efektif meredam kenaikan harga di daerah sentra konsumen lainnya.

Kajian terkait dengan sistem dan moda transportasi dalam mendukung efisiensi distribusi dan pemasaran ternak dan daging sapi (Ilham dan Yusdja, 2004; Ilham *et al.*, 2013) dapat dipetik beberapa informasi menarik, sebagai berikut: (a) sepanjang rantai pasok ternak dan daging sapi, konektivitas antar moda transportasi belum optimal sehingga tidak berdampak maksimal terhadap efisiensi distribusi; (b) biaya transportasi merupakan komponen biaya terbesar dalam distribusi ternak sapi dari sentra produksi ke sentra konsumsi; (c) berdasarkan asas efektivitas dan efisiensi skala prioritas pemanfaatan moda transportasi daging dan ternak sapi adalah kereta api, angkutan darat, dan terakhir adalah angkutan laut; (d) secara finansial transportasi laut layak dikembangkan dan mampu berperan positif, namun perlu dikomplemen dengan fasilitas pendukung di pelabuhan; (e) pengembangan moda transportasi membutuhkan cam-pur tangan pemerintah dalam bentuk infra-

struktur pendukung seperti pasar hewan, rumah potong hewan, kapal khusus pengangkut ternak, kamar berpendingin (*cold storage*). Secara ringkas dapat dinyatakan bahwa peningkatan efisiensi transportasi ternak dan daging sapi antarpulau dan/atau antarprovinsi membutuhkan penataan moda transportasi dalam satu jaringan konektivitas, sehingga tercipta sistem multimoda yang dikelola dalam satu manajemen untuk menurunkan biaya transaksi.

Dalam konteks permintaan dan konsumsi perlu dipetakan dinamika penyediaan dan konsumsi daging sapi. Dalam sepuluh tahun terakhir ini laju konsumsi daging sapi meningkat 4,5 persen/tahun, namun dengan laju peningkatan impor yang sangat tinggi yaitu 21,6 persen/tahun. Sementara itu, laju produksi domestik hanya 2,6 persen/tahun (Ditjen Peternakan *dalam* Kusriatmi, 2013). Patut disadari bahwa ketergantungan impor yang semakin meningkat adalah kosekuensi dari keterbatasan peningkatan produksi daging sapi di dalam negeri, di lain pihak terjadi peningkatan konsumsi daging sapi sebagai akibat dari peningkatan jumlah penduduk dan pendapatan masyarakat. Dalam kondisi struktur pasar daging saat ini perlu dirumuskan kebijakan impor yang kondusif, dikomplemen dengan revitalisasi peningkatan produksi dan pemasaran domestik, sehingga mampu memberikan jaminan tingkat dan stabilitas harga yang layak bagi konsumen dan tetap memberikan insentif yang pantas bagi peternak.

Informasi penting lainnya terkait dengan permintaan dan konsumsi daging sapi adalah daya substitusi komoditas daging lainnya dan status diversifikasi konsumsi daging nasional serta implikasinya terhadap pengembangan ternak sapi (Soedjana, 2011; Madelan, 2013). Dinyatakan bahwa substitusi daging sapi dengan daging lainnya tidak bersifat sempurna, dimana daya substitusinya lebih kuat pada golongan berpendapatan menengah ke bawah. Bagi golongan masyarakat berpendapatan tinggi, tingginya harga daging sapi tidak akan mengurangi tingkat konsumsinya, sehingga akan berdampak terhadap inflasi. Sedangkan bagi golongan berpendapatan menengah kebawah, kenaikan harga daging sapi akan diikuti oleh penurunan konsumsi secara nyata. Elastisitas permintaan daging

ayam ras terhadap harga daging sapi adalah sebesar 0,56 yang menunjukkan bahwa kenaikan harga daging sapi 1,0 persen akan diikuti oleh kenaikan permintaan daging ayam sebesar 0,56 persen. Kenaikan permintaan daging sapi akan diikuti oleh kenaikan harga daging ayam, sehingga akan berdampak negatif terhadap konsumsi daging ayam golongan berpendapatan menengah kebawah. Dari ilustrasi ini menjadi jelas bahwa harga daging sapi yang tidak terkendali akan berdampak terhadap inflasi dan juga status gizi masyarakat, khususnya golongan berpendapatan rendah.

Selain perbaikan efisiensi pemasaran ternak dan daging sapi, pengendalian harga dapat dilakukan dengan perubahan arah perdagangan dari ternak sapi menjadi daging sapi (Ilham, 2009). Disadari bahwa perubahan arah perdagangan dari daerah sentra produksi ternak ke daerah sentra konsumen di kota-kota besar di Jawa dari ternak menjadi daging sapi membutuhkan adaptasi perubahan perilaku konsumen, sehingga keberhasilannya membutuhkan waktu dan bertahap. Beberapa kebijakan strategis yang dapat dilakukan adalah: (a) meningkatkan peran dan fungsi RPH di daerah sentra produksi sebagai unit pengolah daging sapi dan ikutannya secara efektif dan efisien; (b) menekan ekonomi biaya tinggi dalam pemasaran daging dengan perbaikan sarana transportasi daging dan menjamin efisiensi pemasaran dengan deregulasi retribusi dan kebijakan yang menghambat kelancaran arus barang dan jasa; (c) memfungsikan RPH dan perusahaan daerah dengan fasilitasnya sebagai bagian dari sistem distribusi daging dan membangun jaringan pemasaran di daerah sentra konsumsi; (d) fasilitasi kebijakan pemasaran (harga, infrastruktur, dan kelembagaan) sehingga dimungkinkan harga daging beku domestik lebih murah dari harga daging sapi segar, dan memberlakukan penjualan dengan segmentasi harga dan konsumen sesuai kualitas potongan daging sapi; dan (e) memonitor daya saing daging sapi domestik dengan daging impor dan mengendalikannya dengan kebijakan tarif impor.

Status diversifikasi konsumsi daging nasional dipetakan dengan baik oleh Soedjana (2011), di mana proporsi konsumsi daging unggas bersifat dominan (59,0 persen), diikuti oleh daging sapi dan kerbau 21,0 persen,

daging babi 10,0 persen, dan daging kambing dan domba 6,0 persen. Sejalan dengan struktur pendapatan dan karakteristik konsumen diversifikasi ini perlu dipertahankan. Eksistensi diversifikasi konsumsi ini dapat dipakai sebagai acuan strategi pengembangan ternak penghasil daging, sesuai dengan potensi dan kapasitas sumber daya ekonomi pengembangan ternak. Jika dapat dibangun padu-padan pengembangan diversifikasi konsumsi dan diversifikasi produksi, maka pengendalian volatilitas harga daging akan dapat dilakukan dengan lebih mudah. Namun demikian, dalam jangka panjang perubahan diversifikasi konsumsi secara gradual sebagai implikasi dari perubahan struktur pendapatan dan preferensi konsumen tetap perlu dipertimbangkan dalam kebijakan pengembangan berbagai jenis ternak penghasil daging.

Berdasarkan pada kinerja dan permasalahan pemasaran ternak dan daging sapi serta eksistensi permintaan dan konsumsi daging sapi, antisipasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan (Soedjana, 2011; Tawaf, 2013), di antaranya adalah: (a) Pemantapan diversifikasi konsumsi daging dengan mempertahankan proporsi konsumsi daging sapi sebesar 21,0 persen dalam jangka pendek. Pilihan kebijakan ini dinilai rasional dengan mengacu aspek keseimbangan dari sisi produksi, investasi dan akses. Syarat kecukupannya adalah perlu dicegah substitusi artifisial dengan melakukan koreksi kebijakan harga daging impor murah yang bersifat mendistorsi harga daging di pasar domestik; (b) Fasilitasi sistem distribusi-transportasi yang handal, deregulasi pajak dan retribusi, serta deregulasi sistem tataniaga sapi potong dalam negeri. Deregulasi sistem tataniaga sapi potong yang perlu dipertimbangkan di antaranya adalah jaminan harga sesuai kualitas, penjualan dengan sistem lelang, penyediaan informasi harga, pemberdayaan RPH dan pemasaran dalam bentuk daging, pemanfaatan sapi bakalan lokal dengan sistem kontrak dalam usaha penggemukan; (c) Konsolidasi pemeliharaan melalui kelompok dan/atau koperasi dengan orientasi usaha produktif dan menjadikan usaha ternak sebagai sumber pendapatan utama dalam rangka memacu tingkat produktivitas, efisiensi, dan daya saing usaha ternak sapi potong; dan (d) Kebijakan impor berbasis referensi harga, harus dikomplemen dengan sistem logistik

yang handal, dengan sasaran keberpihakan kepada peternak skala kecil dan revitalisasi peternakan sapi nasional.

PENUTUP

Dalam konteks dan semangat yang terkandung dalam UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan, kebijakan impor ternak dan daging sapi sebagai komoditas pangan strategis (termasuk padi, jagung, kedelai dan gula) adalah kebijakan jangka pendek, yang dilaksanakan sebagai pilihan terakhir dengan penuh pertimbangan dan prinsip kehati-hatian. Dalam jangka menengah dan panjang, kebijakan impor harus sejalan dengan prinsip kedaulatan dan kemandirian pangan.

Kebijakan perdagangan dalam konteks perdagangan bebas membutuhkan koordinasi dan konsolidasi antarinstansi parastatal (Bulog) dan asosiasi importir bersama-sama dengan masyarakat (asosiasi perternak dan organisasi profesi terkait lainnya) di bawah kendali pemerintah dalam eksekusi kebijakan stabilisasi harga yang efektif dan efisien. Di samping itu, dibutuhkan optimalisasi instrumen kebijakan impor agar tetap sejalan dengan tujuan revitalisasi pembangunan industri sapi potong.

Kebijakan impor ternak dan daging sapi berbasis harga referensi harus dalam satu paket kebijakan dengan pengembangan sistem logistik ternak dan daging sapi. Selain itu, adalah penting untuk memasukkan aspek monitoring, evaluasi, serta pengawasan dalam implementasinya, sehingga dapat memberikan insentif yang memadai bagi peningkatan populasi dan produksi peternakan rakyat. Pelaku industri sapi potong (akademisi, pengusaha, pemerintah, dan masyarakat/ABGC) harus bersatu padu untuk mencegah ketergantungan impor dan mencegah penurunan populasi ternak dan produksi daging sapi secara persisten dan tidak terkendali (proses desapinisasi).

Arah kebijakan pemasaran ternak dan daging sapi domestik ke depan agar mempertimbangkan sejumlah instrumen kebijakan secara inklusif, yaitu: (a) menjaga diversifikasi konsumsi daging dan mencegah substitusi konsumsi yang bersifat artifisial; (b) mencegah *marketing inefficiency by-laws* dengan melakukan deregulasi sistem retribusi dan sistem

tataniaga; (c) penguatan kelembagaan dan posisi tawar peternak sapi potong, dengan sasaran memposisikan usaha ternak sebagai sumber utama pendapatan peternak; dan (d) penghapusan kuota perdagangan sapi antar-pulau secara gradual, yang dilakukan secara terpadu dengan kebijakan peningkatan populasi ternak dan produksi daging sapi.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, B. 2012. Ancaman Krisis Pangan dan Respon Kebijakan. *Harian Kompas*, Edisi 3 September 2012. Jakarta.
- Basuki, C.E. 2010. Menyemai Benih-Benih Kehidupan, Menapaki Revolusi Hijau III: Rekonstruksi Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan. Penerbit Buku Ilmiah Populer, PT Sarana Komunikasi Utama, Desember 2010. Bogor.
- Daryanto, A. 2009. *Dinamika Daya Saing Industri Peternakan*. IPB Press, Kampus IPB Taman Kencana. Bogor.
- Ditjen Peternakan. 2011. *Blue Print Program Swasembada Daging Sapi 2014*. Direktorat Jenderal Peternakan, Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Diwyanto, K. dan IGAP Mahendri. 2013. Peran Sapi Bali dalam Mewujudkan Swasembada Daging Nasional Berkelanjutan. Program dan Abstrak Seminar: Peran Sapi Bali dalam Mewujudkan Swasembada Daging Nasional Berkelanjutan. Pusat Kajian Sapi Bali (PKSB), Universitas Udayana. Denpasar, 24 September 2013.
- Erwidodo. 2013. Aturan WTO, BUMN, dan Program Satabilisasi Harga Pangan. Seminar Pembangunan Petanian dan Pedesaan. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 10 April 2013.
- Fauziah, M. 2013. Bulog Beli Daging Mahal. *Harian Republika*, Edisi 20 Juli 2013. Jakarta.
- Hadi, P.U. 2012. Manajemen Rantai Pasok Ternak dan Daging Sapi di Nusa Tenggara Timur. Hlm. 265-292. *Dalam* E.M. Lokollo (Ed). *Bunga Rampai: Rantai Pasok Komoditas Pertanian Indonesia*. PT. Penerbit IPB Press. Bogor.
- Hariato. 2013. *Stok Penyangga Pangan*. Staf Khusus Presiden Bidang Pangan dan Energi. *Harian Republika*, Edisi 22 Juli 2013. Jakarta.

- Husodo, S.Y. 2013. Krisis Manajemen Pangan. *Harian Kompas*, Edisi 27 Juli 2013. Jakarta.
- Ilham, N. 2009. Kebijakan Pengendalian Harga Daging Sapi Nasional. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* 7(3): 211-221, September 2009.
- Ilham, N. dan IW. Rusastra. 2010. Daya Saing Komoditas Pertanian: Konsep, Kinerja, dan Kebijakan Pengembangan. *JPIP* 3 (1), 2010. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.
- Ilham, N. dan Y.Yusdja. 2004. Sistem Transportasi Perdagangan Ternak Sapi dan Implikasi Kebijakan di Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* 2(1): 37-53.
- Ilham, N., E. Basuno, B. Winarso, A.K. Zakaria, Tj. Nurasa, dan T.S. Wahyudi. 2013. Kajian Efisiensi pada Transportasi Ternak dan Daging Sapi dalam Mendukung Program Swasembada Pangan. *Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*. Bogor.
- Kariyasa, K. dan F.Kasryno. 2004. Dinamika Pemasaran dan Prospek Pengembangan Ternak Sapi di Indonesia. *Sistem dan Kelembagaan Usahatani Tanaman-Ternak*. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.
- Kusriatmi. 2013. Dampak Kebijakan Swasembada Daging Sapi Terhadap Kinerja Ekonomi Subsektor Peternakan di Indonesia. *Disertasi Doktor*. Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Lole, U.M. 2013. Dampak Kebijakan Produksi dan Perdagangan Sapi Terhadap Produksi dan Kesejahteraan Petani di Provinsi Nusa Tenggara Timur. *Disertasi Doktor*. Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Lubis, A.M. 2013. Government to Launch Female Cattle Import to Boost Local Population. *Jakarta Post*, September 7, 2013. Jakarta.
- Madelan, S. 2013. Menstabilkan Harga Pangan Pokok. *Harian Kompas*, Edisi Agustus 2013. Jakarta.
- Muladno, 2013. Sapi Indonesia vs Sapi Australia. *Harian Kompas*, Edisi 27 Juli 2013. Jakarta.
- Praharani, L. 2013. Peluang Peningkatan Mutu Daging Sapi Bali Melalui Teknologi Seleksi Sifat Keempukan Daging. *Program dan Abstrak Seminar: Peran Sapi Bali dalam Mewujudkan Swasembada Daging Nasional Berkelanjutan*. Pusat Kajian Sapi Bali, Universitas Udayana, Denpasar, 24 September 2013.
- Purba, H.J. dan P.U.Hadi. 2012. Dinamika dan Kebijakan Pemasaran Produk Ternak Sapi Potong di Indonesia Bagian Timur. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, 10 (4): 361-373.
- Rahman, M.T. 2013. Swasembada Daging Sapi: Ternyata Impor Tetap Dibutuhkan. *Harian Bisnis Indonesia*, Edisi 23 Desember 2013. Jakarta.
- Rahman, M.T. 2014. Pembibitan Ternak: Pengembangan Sapi Lokal Didorong. *Harian Bisnis Indonesia*, Edisi 15 Januari 2014. Jakarta.
- Rizky, D. 2013. Gejolak Harga Komoditas Pangan: Tataniaga Impor Dirombak. *Harian Bisnis Indonesia*, Edisi 15 Juli 2013. Jakarta.
- Rusastra, IW. 2011. Kinerja Industri Peternakan: Isu dan Kebijakan Antisipatif Peningkatan Produksi dan Daya Saing. Materi disampaikan dalam Loka Karya RPJP Puslitbang Peternakan, 27 Januari 2011, Puslitbang Peternakan. Bogor.
- Rusastra, IW. 2014. Sistem Inovasi Nasional dan Dampak Sosial Ekonomi Kegiatan Penelitian. Materi Diklat Fungsional Peneliti, Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan (Pusbindiklat), LIPI, Cibinong. Bogor.
- Saka, IK., S. Putra, INT Ariana, NP.Sriyani, dan AA.Oka. 2013. Potensi Hasil dan Mutu Daging Karkas Sapi Bali Jantan sebagai Ternak Potong. *Program dan Abstrak Seminar: Peran Sapi Bali dalam Mewujudkan Swasembada Daging Nasional Berkelanjutan*. Pusat Kajian Sapi Bali (PKSB), Universitas Udayana, Denpasar, 24 September 2013.
- Soedjana, T.J. D. 2011. Meningkatkan Posisi Tawar Industri Sapi Potong Dalam Negeri. *Policy Brief*, FKPR, Badan Litbang Pertanian. Jakarta.
- Sukanata, IW. 2008. Dampak Kebijakan Kuota Perdagangan Terhadap Penawaran dan Populasi Sapi serta Kesejahteraan Peternak di Bali. *Thesis Magister Sain*. Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Sukanata, IW. dan BRT. Putri, dan Suciani. 2013. Uji Kelayakan Finansial Pemanfaatan Skim Kredit KUPS pada Pengembangbiakan Sapi Bali. *Program dan Abstrak Seminar: Peran Sapi Bali dalam Mewujudkan Swasembada Daging Nasional Berkelanjutan*. Pusat Kajian Sapi Bali, Universitas Udayana, Denpasar, 24 September 2013.
- Suryana, A. 2013. Sosialisasi UU No.18 Tahun 2012 Tentang Pangan. *Badan Ketahanan Pangan, Kementan*. Jakarta.

- Suwitri, NK., P. Suastika, IBN. Swacita, dan W. Piraksa. 2013. Tingkat Kesukaan Wisatawan Asing di Bali terhadap Daging Sapi Bali dan Wagyu. Program dan Abstrak Seminar: Peran Sapi Bali dalam Mewujudkan Swasembada Daging Nasional Berkelanjutan. Pusat Kajian Sapi Bali (PKSB), Universitas Udayana, Denpasar, 24 September 2013.
- Tawaf, R. 2013. Kebijakan Sistem Logistik Daging Sapi. *Harian Kompas*, Edisi 13 September 2013. Jakarta.
- Todaro, M.P. and S.C.Smith.2009. *Economic Development*. Tenth Edition. Pearson Education Inc., Boston.
- Yusdja,Y. dan N.IIham. 2004. Tinjauan Kebijakan Pengembangan Agribisnis Sapi Potong. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* 2 (2): 183-203.