



# **KAJIAN KEBIJAKAN TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS : DAGING SAPI**



## **KATA PENGANTAR**

Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis: Daging Sapi adalah salah satu bentuk pelaksanaan tugas monitor Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) kepada lembaga negara dan pemerintah, seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kegiatan ini dilaksanakan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan Deputi Pencegahan KPK, sejak bulan Maret hingga September 2012.

Tujuan dari kajian ini adalah memetakan permasalahan implementasi kebijakan tata niaga komoditas strategis daging sapi di Indonesia. Dalam pengumpulan data dan informasi, KPK melakukan diskusi dan pengumpulan data pada beberapa instansi terkait antara lain Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, Badan Karantina Kementerian Pertanian, Direktorat Impor Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan, Deputi II Bidang Koordinasi Pertanian dan Kelautan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Perhubungan, Pemerintah Daerah serta pihak pelaku usaha dalam tata niaga komoditas daging sapi di beberapa Kabupaten/Kota.

Pimpinan KPK mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan kajian ini. Semoga hasil kajian ini bisa memberikan kontribusi nyata bagi pengambil kebijakan dalam rangka pencapaian swasembada sapi dan daging sapi guna mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia.

Salam Antikorupsi,

**Pimpinan KPK**

## DAFTAR ISI

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| KATA PENGANTAR .....                                                          | i         |
| DAFTAR ISI .....                                                              | ii        |
| DAFTAR TABEL .....                                                            | iv        |
| DAFTAR GAMBAR .....                                                           | v         |
| DAFTAR LAMPIRAN .....                                                         | vi        |
| <br>                                                                          |           |
| <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>                                                | <b>1</b>  |
| 1.1. Latar Belakang .....                                                     | 1         |
| 1.1.1. Pentingnya Perwujudan Ketahanan Pangan: Daging Sapi .....              | 1         |
| 1.1.2. Perwujudan Ketahanan Pangan: Program Swasembada Daging Sapi .....      | 2         |
| 1.2. Dasar Hukum Kajian .....                                                 | 6         |
| 1.3. Tujuan .....                                                             | 7         |
| 1.4. Ruang Lingkup .....                                                      | 7         |
| 1.5. Metodologi Kajian .....                                                  | 7         |
| 1.6. Tahapan Pelaksanaan Kajian .....                                         | 9         |
| <br>                                                                          |           |
| <b>BAB II GAMBARAN UMUM TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI .....</b> | <b>11</b> |
| 2.1. Landasan Kebijakan Kedaulatan Pangan .....                               | 11        |
| 2.1.1. Ketahanan Pangan.....                                                  | 11        |
| 2.1.2. Swasembada Daging Sapi dan peningkatan Populasi .....                  | 12        |
| - Lemahnya integrasi program – tidak mempertimbangkan aspek distribusi .....  | 14        |
| - Lemahnya integrasi antar instansi yang terkait dengan PSDSK .....           | 14        |
| - Belum fokusnya program terhadap pencapaian target .....                     | 14        |
| - Keberpihakan program terhadap peternakan skala kecil dan menengah .....     | 15        |
| - Lemahnya pengawasan program terhadap pencapaian target .....                | 15        |
| 2.2. Kebijakan Tata Niaga .....                                               | 16        |
| 2.2.1. Aspek Produksi .....                                                   | 20        |
| 2.2.2. Aspek Distribusi .....                                                 | 24        |
| A. Distribusi Lokal .....                                                     | 24        |
| - Pasar dan pedagang .....                                                    | 25        |
| - Perizinan dan retribusi .....                                               | 26        |
| - Rumah Potong Hewan (RPH) .....                                              | 26        |
| B. Distribusi Antar Area .....                                                | 27        |
| - Kuota pengiriman sapi antar area .....                                      | 28        |
| - Transportasi .....                                                          | 29        |
| - Karantina .....                                                             | 31        |
| C. Kebijakan Importasi .....                                                  | 32        |
| - Kebijakan kuota impor .....                                                 | 35        |
| - Mekanisme importasi .....                                                   | 36        |
| a. Impor sapi potong/bakalan .....                                            | 36        |
| b. Impor sapi bibit/benih .....                                               | 38        |
| c. Sistem impor daging/karkas sapi .....                                      | 39        |
| 2.2.3. Aspek Konsumsi .....                                                   | 48        |

|                                                                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>BAB III HASIL ANALISIS KEBIJAKAN TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI .....</b>                                                     | <b>51</b> |
| 3.1. Sub-sistem Distribusi Lokal .....                                                                                                        | 52        |
| 3.1.1. Kurangnya penguatan kelembagaan peternak rakyat dalam pemasaran .....                                                                  | 52        |
| 3.1.2. Kurangnya upaya penguatan fungsi Rumah Potong Hewan (RPH)/Tempat Pemotongan Hewan (TPH) sebagai penunjang tata niaga daging sapi ..... | 55        |
| 3.1.3. Tidak Optimalnya Peran Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pembinaan tata niaga daging .....                                               | 57        |
| 3.2. Sub-sistem Distribusi Antar-Area .....                                                                                                   | 62        |
| 3.2.1. Lemahnya kebijakan terkait distribusi sapi antar area .....                                                                            | 62        |
| 3.2.2. Tidak dibangunnya fasilitas sistem transportasi dalam pemasaran sapi dan daging antar area .....                                       | 66        |
| 3.2.3. Adanya Kelemahan dalam Sistem Karantina Antar-area .....                                                                               | 70        |
| 3.3. Sub-sistem Impor .....                                                                                                                   | 72        |
| 3.3.1. Lemahnya kebijakan importasi Sapi dan daging sapi .....                                                                                | 73        |
| 3.3.2. Lemahnya tata laksana importasi sapi dan daging sapi .....                                                                             | 78        |
| 3.3.3. Lemahnya sistem pengawasan importasi sapi dan daging sapi .....                                                                        | 79        |
| <b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN PERBAIKAN .....</b>                                                                                            | <b>82</b> |
| <b>LAMPIRAN .....</b>                                                                                                                         | <b>84</b> |

**DAFTAR TABEL**

|            |                                                                            |    |
|------------|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabel 1.1. | Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2000 – 2014 .....                     | 3  |
| Tabel 1.2. | Proporsi Penyediaan Daging Lokal dan Impor .....                           | 4  |
| Tabel 1.3. | Alokasi APBN PSDSK 2014 .....                                              | 5  |
| Tabel 1.4. | Modus Pengaduan Masyarakat terkait Komoditas Sapi dan Daging sapi .....    | 6  |
| Tabel 2.1. | Matriks Analisis PSDSK 2014 .....                                          | 16 |
| Tabel 2.2. | Proyeksi Perkembangan Konsumsi, Produksi, Populasi Tahun 2010 – 2014 ..... | 35 |
| Tabel 2.3. | Populasi Sapi Berdasar Jenis Kelamin dan Umur, PSPK 2011 (%) .....         | 45 |

## **DAFTAR GAMBAR**

|             |                                                                            |    |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Gambar 2.1  | Road Map Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau tahun 2012 .....        | 13 |
| Gambar 2.2  | Pengaruh Aspek Distribusi dalam Tata Niaga Komoditas Daging dan Sapi ..... | 13 |
| Gambar 2.3  | Model Struktur Produksi Sapi dan Daging .....                              | 21 |
| Gambar 2.4  | Sub-sistem Distribusi Lokal Tata Niaga Komoditas Daging Sapi .....         | 24 |
| Gambar 2.5  | Sub-sistem Distribusi Antar-area Tata Niaga Komoditas Daging Sapi .....    | 28 |
| Gambar 2.6  | Alur Permohonan Pemasukan Sapi Potong/Bakalan .....                        | 37 |
| Gambar 2.7  | Alur Permohonan Pemasukan Sapi Bibit/Benih .....                           | 38 |
| Gambar 2.8  | Alur Permohonan Pemasukan Daging/Karkas .....                              | 40 |
| Gambar 2.9  | Sub-sistem Impor dalam Tata Niaga Komoditas Daging Sapi .....              | 43 |
| Gambar 2.10 | Struktur Populasi Sapi di Indonesia, PSPK 2011 .....                       | 45 |
| Gambar 2.11 | Analisa Supply Stock Sapi dan Kerbau Tahun 2011 .....                      | 46 |

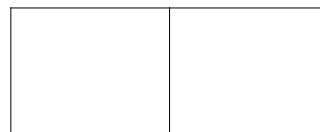
**DAFTAR LAMPIRAN**

|              |                                                                                        |         |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Lampiran I   | Daftar Peraturan terkait Tata Niaga Komoditas Strategis: Daging Sapi .....             | I - 1   |
| Lampiran II  | Surat Perintah Tugas Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis: Daging Sapi..... | II - 1  |
| Lampiran III | Daftar Foto Kajian Lapangan ( <i>Field Review</i> ) .....                              | III - 1 |

LAPORAN HASIL  
KAJIAN KEBIJAKAN  
TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

PERNYATAAN

Laporan hasil kajian ini merupakan produk Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait kajian. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan kajian ini tanpa izin KPK.



LAPORAN HASIL  
KAJIAN KEBIJAKAN  
TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

PERNYATAAN

Laporan hasil kajian ini merupakan produk Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait kajian. KPK tidak bertanggung jawab atas segala bentuk penggandaan, peredaran dan penggunaan data/informasi yang disajikan dalam laporan tanpa izin.



LAPORAN HASIL  
KAJIAN KEBIJAKAN  
TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

PERNYATAAN

Laporan hasil kajian ini merupakan produk Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait kajian. KPK tidak bertanggung jawab atas segala bentuk penggandaan, peredaran dan penggunaan data/informasi yang disajikan dalam laporan tanpa izin.

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

LAPORAN HASIL  
KAJIAN KEBIJAKAN  
TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

PERNYATAAN

Laporan hasil kajian ini merupakan produk Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait kajian. KPK tidak bertanggung jawab atas segala bentuk penggandaan, peredaran dan penggunaan data/informasi yang disajikan dalam laporan tanpa izin.

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

## LAPORAN HASIL

### TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

#### PERNYATAAN

Laporan hasil kajian ini merupakan produk Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait kajian. KPK tidak bertanggung jawab atas segala bentuk penggandaan, peredaran dan penggunaan data/informasi yang disajikan dalam laporan tanpa izin.

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

##### **1.1.1. Pentingnya Perwujudan Ketahanan Pangan: Daging Sapi**

Daging sapi merupakan salah satu dari lima komoditas yaitu beras, kedelai, jagung, gula dan daging sapi yang ditetapkan sebagai komoditas strategis oleh pemerintah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Dalam RPJMN tersebut, produksi daging sapi ditargetkan tumbuh 7,30% per tahun. Penetapan ini merupakan wujud dari prioritas pemerintah dalam menunjang ketahanan dan swasembada pangan terutama dikarenakan pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia<sup>1</sup>. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan pun mengamanatkan pemerintah bersama masyarakat untuk mewujudkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tecermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Hal ini sejalan dengan amanat UUD 1945 yang menggariskan pentingnya Indonesia berdaulat dalam hal pangan. Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa pemerintah Indonesia menuju negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Kemudian dinyatakan juga membentuk pemerintah yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Khususnya pada Bab Kesejahteraan Sosial, dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945 yaitu Ayat (1) ekonomi sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan; Ayat (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan Ayat (3) bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, sesuai dengan amanat UUD 1945, lebih dari terwujudnya ketahanan pangan, kedaulatan pangan pun harus menjadi prioritas pemerintah. Konsep kedaulatan pangan (*food sovereignty*) lebih mengutamakan bagaimana pangan ditentukan oleh komunitas secara mandiri,

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

berdaulat dan berkelanjutan<sup>2</sup>. Sehingga masyarakat mempunyai hak atas pangan yang aman, cukup gizi dan sesuai dengan kondisi budaya setempat dan hak atas sumber-sumber daya untuk memproduksi pangan serta kemampuan untuk menjaga keberlanjutan hidup mereka dan masyarakatnya<sup>3</sup>. Ketahanan pangan sendiri merupakan prasyarat tercapainya kedaulatan pangan yang melalui tahap swasembada yaitu kemampuan memenuhi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri; dan tahap kemandirian pangan yaitu kondisi terpenuhinya pangan tanpa adanya ketergantungan dari pihak luar dan mempunyai daya tahan tinggi terhadap perkembangan dan gejolak ekonomi dunia<sup>4</sup>. Ketahanan pangan sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang mandiri dan sejahtera terutama berdasarkan pengalaman di banyak negara yang menunjukkan bahwa tidak ada satu negarapun yang dapat melaksanakan pembangunan secara mantap sebelum mampu mewujudkan ketahanan pangannya terlebih dahulu.

#### **1.1.2. Perwujudan Ketahanan Pangan: Program Swasembada Daging Sapi**

Sebagai salah satu upaya pemerintah Indonesia untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional, sejak 1995, pemerintah telah mencanangkan Program Swasembada Daging Sapi (PSD). Namun, kelangsungan PSD kurang jelas. Tahun 2000, diluncurkan kembali Program Kecukupan Daging, yang menjadi payung bagi dibukanya impor daging beku dan jeroan. Tahun 2005, pemerintah meluncurkan Program Percepatan Swasembada Daging Sapi (P2SDS) yang menargetkan tercapainya kecukupan daging sapi di tahun 2010. Target tersebut tidak tercapai, dan kemudian direvisi pada tahun 2012 dengan Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau (PSDSK 2014). Program PSDSK (2010-2014) direncanakan menghabiskan anggaran sampai dengan Rp. 18, 7 Trilyun<sup>5</sup>. Jumlah anggaran ini relatif lebih besar dari program-program sebelumnya dan program ini dirancang melibatkan berbagai instansi antara lain Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Daerah Tertinggal, Kementerian BUMN, Kementerian Riset dan Teknologi, Kementerian Pendidikan, BATAN, LIPI dan Perbankan. Selain itu, program melibatkan 33 propinsi sebagai tempat dilaksanakannya 13 kegiatan operasional program. Dari program ini, pemerintah mengharapkan tercapainya kemandirian dalam penyediaan daging sapi melalui pengembangan agribisnis yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan peternak kecil yang mayoritas mendominasi penyediaan daging nasional dari sapi

---

<sup>2</sup> FAO

<sup>3</sup> Hines 2005 dalam Khudori 2008

<sup>4</sup> Ronny Mudigdo dalam *Round Table Discussion* dengan KPK 14 September 2012

<sup>5</sup> Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau 2014 Edisi Revisi (2012)

lokal. Berbagai program pemerintah untuk mencapai swasembada daging sapi sejak tahun 2000 hingga 2014 secara umum dapat dilihat dalam Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2000 - 2014

| Periode     | Nama Program                                           | Evaluasi Program                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000 - 2005 | Program Kecukupan Daging Sapi                          | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Program tidak secara sistematis disusun</li><li>2. Tidak ada penetapan sasaran/target tahunan</li><li>3. Tidak ada dukungan dana dan SDM</li><li>4. Lebih berupa jargon-jargon</li><li>5. Belum didukung oleh instansi lain</li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 2005 - 2010 | Program Percepatan Swasembada Daging Sapi              | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Program telah memiliki target tahunan dan disusun sistematis</li><li>2. Belum ada dukungan anggaran yang memadai</li><li>3. Belum melibatkan instansi terkait tingkat pusat maupun daerah</li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2010 - 2014 | Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau (PSDSK 2014) | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Program sudah jelas, terukur dan dalam dokumen <i>Blue Print</i> PSDSK</li><li>2. Dirancang keterkaitan peternak swasta dan pemerintah</li><li>3. <i>Blue Print</i> terbuka untuk dikritisi guna penyempurnaan</li><li>4. Dukungan anggaran relatif tersedia dalam jumlah yang memadai</li><li>5. Belum menjadi suatu gerakan program baru</li><li>6. Koordinasi antar instansi, antar sektor, serta antar pemangku kepentingan masih lemah</li><li>7. Masih ditemui sasaran program yang kontradiktif, misalnya:<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Secara prinsip belum mengadopsi pengertian bahwa swasembada daging bersifat dinamis dari aspek permintaan dan produksi.</li><li>▪ Perhitungan sasaran konsumsi masih rendah (1.98 kg/tahun) dibanding negara lain misalnya Filipina (4 kg), Malaysia (7 kg), Singapura (7 kg) dan Vietnam (7 kg)</li></ul></li><li>8. Perlu dipikirkan kebijakan swasembada daging sapi harus diposisikan menjadi tujuan pokok yang dijabarkan dalam strategi kemandirian dan dirinci menjadi rencana aksi yang menjamin secara bertahap Indonesia mengurangi ketergantungan impor sapi/ daging sapi.</li></ol> |

Sumber: Dewan Daging Nasional (2012)

Dari tabel 1.1 terlihat bahwa berbagai program telah dilansir pemerintah namun program-program tersebut memiliki kelemahan-kelemahan yang menyebabkan belum berhasilnya pencapaian target terwujudnya swasembada daging sapi yaitu hanya 10% impor dari total kebutuhan konsumsi. Faktanya pemenuhan kebutuhan daging Indonesia masih tergantung pada impor. Bahkan jumlah impor daging dalam waktu 5 tahun (2004-2009) mengalami peningkatan lebih dari

lima kali lipat (dari 11,8 ribu ton menjadi 64,1 ribu ton)<sup>6</sup>. Dalam tahun 2010-2011 telah mengalami penurunan namun tahun 2011, proporsi impor masih 34% (lihat Tabel 1.2) dan masih belum mencapai target swasembada. Untuk 2012 pun, dari data produksi dan konsumsi, diperkirakan terjadi kekurangan sebesar 91.740 ton atau 19% dari total kebutuhan yang dipenuhi dari Impor<sup>7</sup>.

Tabel 1.2. Proporsi Penyediaan Daging Lokal dan Impor

| Tahun | Lokal      |       | Impor      |       |
|-------|------------|-------|------------|-------|
|       | (ribu Ton) | (%)   | (ribu Ton) | (%)   |
| 2005  | 217.38     | 66.0% | 111.29     | 34.0% |
| 2006  | 259.54     | 69.0% | 119.17     | 31.0% |
| 2007  | 210.77     | 63.0% | 124.80     | 37.0% |
| 2008  | 233.63     | 61.0% | 150.42     | 39.0% |
| 2009  | 250.81     | 64.0% | 142.80     | 36.0% |
| 2010  | 195.82     | 47.0% | 221.23     | 53.0% |
| 2011  | 292.45     | 65.1% | 156.85     | 34.9% |
| 2012  | 399.33     | 81.0% | 91.74      | 19.0% |

Sumber : Ditjennak (2012)

Tata niaga daging sapi cenderung lemah dalam keberpihakan pada peternak lokal. Contohnya yaitu kenaikan harga yang cenderung merugikan konsumen tetapi juga tidak memberikan keuntungan yang nyata kepada peternak lokal. Adanya berbagai komponen biaya seperti pungutan resmi dan tidak resmi, serta biaya transportasi yang tinggi menjadi penyebabnya. Faktor lain yang juga turut mendongkrak harga adalah banyaknya pelaku pasar sejak dari sentra produksi dan konsumsi sehingga menyebabkan makin lebarnya margin, tingginya biaya pemasaran dan penurunan bobot badan sapi. Kenaikan harga tersebut justru tidak berdampak pada peningkatan kesejahteraan peternak. Peternak sebagai pelaku utama usaha peternakan menghadapi kesulitan dalam memasarkan hasil produksinya. Minimnya akses informasi dan banyaknya hambatan untuk memasarkan ternaknya secara langsung ke konsumen menyebabkan peternak menerima proporsi margin yang tipis sekalipun harga jual akhir produknya tinggi. Margin terbesar justru dinikmati oleh para pedagang dan pemain pasar.

Tata niaga yang tidak kondusif sebagaimana diuraikan di atas memiliki keterkaitan yang erat dan sangat besar dampaknya terhadap Program PSDSK yang hingga tahun 2012 ini masih dalam tahap

<sup>6</sup> Ditjennak, 2010

<sup>7</sup> Ibid, 2012

pelaksanaan. Berbagai pihak pemangku kepentingan dan pemerhati mengkhawatirkan risiko berujungnya PSDSK 2014 pada kegagalan pencapaian target swasembada. Nugroho (2012)<sup>8</sup> melakukan analisis kebijakan swasembada daging sapi dengan menggunakan teknik ANP, SAST dan ISM, selanjutnya sintesis dilakukan dengan menempatkan pada tingkat strategik, taktikal, dan operasional. Secara umum hasil analisis kebijakan menyimpulkan bahwa kebijakan tata niaga yang kondusif merupakan faktor yang paling penting dan pasti untuk mencapai target swasembada.

Implikasi kegagalan pencapaian sasaran PSDSK 2014 adalah terganggunya ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan hewani, khususnya daging sapi. Dalam jangka panjang, hal tersebut dapat mengakibatkan ketergantungan ekonomi nasional pada negara lain atau masuk dalam perangkap pangan (*food trap*) negara eksportir. Kerugian yang akan diderita secara nasional pun tidak terhingga nilainya. Padahal, dana APBN yang dialokasikan untuk program PSDSK 2014 sangat besar, sebagaimana ditunjukkan pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.3. Alokasi APBN PSDSK 2014

| No.                       | Kegiatan                                                        | Tahun (Rp. Juta) |                  |                  |                  |                  |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                           |                                                                 | 2010             | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             |
| 1                         | Pengembangan usaha pengembangbiakan dan penggemukan sapi lokal  | 865,000          | 790,000          | 267,533          | 265,283          | 263,333          |
| 2                         | Pengembangan pupuk organik dan biogas                           | 90,000           | 90,000           | 30,247           | 30,247           | 30,247           |
| 3                         | Pengembangan usaha integrasi                                    | 14,300           | 18,700           | 18,180           | 18,183           | 18,200           |
| 4                         | Pemberdayaan dan peningkatan kualitas rumah potong hewan        | 20,511           | 60,511           | 70,511           | 40,511           | 60,511           |
| 5                         | Revitalisasi kegiatan IB dan INKA                               | 142,500          | 151,891          | 258,462          | 353,464          | 455,631          |
| 6                         | Penyediaan dan pengembangan pakan dan air                       | 78,630           | 78,680           | 165,830          | 218,680          | 222,730          |
| 7                         | Penanggulangan gangguan reproduksi                              | 75,000           | 95,091           | 173,088          | 331,177          | 333,831          |
| 8                         | Penyelamatan betina produktif                                   | 1,510,500        | 2,718,300        | 1,931,974        | 1,761,761        | 1,771,433        |
| 9                         | Penguatan wilayah sumber bibit dan kelembagaan usaha pembibitan | 79,000           | 90,000           | 101,000          | 107,000          | 120,000          |
| 10                        | Pengembangan usaha pembibitan sapi potong melalui VBC           | 200,000          | 250,000          | 187,763          | 141,044          | 105,984          |
| 11                        | Penyediaan bibit melalui subsidi bunga (KUPS)                   | 14,000           | 30,000           | 17,110           | 10,860           | 7,735            |
| 12                        | Pengaturan impor sapi bakalan dan daging                        | 500              | 1,000            | 3,700            | 500              | 500              |
| 13                        | Pengaturan distribusi dan pemasaran sapi dalam negeri           | 200              | 200              | 5,025            | 5,025            | 5,025            |
| 14                        | Manajemen unit                                                  | 472,600          | 203,350          | 203,350          | 203,350          | 203,350          |
| <b>TOTAL = Rp. 18,7 T</b> |                                                                 | <b>3,562,740</b> | <b>4,577,723</b> | <b>3,433,773</b> | <b>3,487,085</b> | <b>3,598,511</b> |

Sumber: Ditjennek, 2012

<sup>8</sup> Nugroho, A. 2012. Rancang Bangun Model Kelembagaan Integrasi Perencanaan Pembangunan Peternakan. Studi Kasus Swasembada Daging Sapi. Sekolah Pascasarjana IPB. Bogor.

Selain adanya potensi kerugian keuangan negara dari kegagalan PSDSK 2014, KPK menerima pengaduan-pengaduan dari masyarakat terkait kelemahan-kelemahan, baik dalam kebijakan tata niaga daging sapi, maupun implementasinya di lapangan. Kelemahan-kelemahan tersebut dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingannya sendiri, dengan merugikan kepentingan negara dan publik. Pengaduan masyarakat sejak tahun 2005 menunjukkan beragamnya modus dugaan tindak pidana korupsi terkait komoditas daging sapi, terlihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1.4. Modus Pengaduan Masyarakat terkait Komoditas Sapi dan Daging Sapi

| No. | Modus Dugaan Tindak Pidana Korupsi              |
|-----|-------------------------------------------------|
| 1   | Penggelapan impor daging sapi                   |
| 2   | Impor sapi fiktif                               |
| 3   | Penyalahgunaan dana bansos sapi                 |
| 4   | Penyalahgunaan prosedur importasi daging sapi   |
| 5   | Mark-up impor sapi                              |
| 6   | Suap kepada petugas pengawas program swasembada |

Sumber: Direktorat Pengaduan Masyarakat KPK (2005-2012)

Oleh karena itu, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memandang perlu untuk melakukan kajian terhadap kebijakan tata niaga komoditas strategis, khususnya daging sapi.

## **1.2. Dasar Hukum Kajian**

Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK melakukan kajian ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu pada:

1. Pasal 8 ayat 1 menyebutkan: “Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik”;
2. Pasal 14 menyebutkan “Dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, KPK berwenang untuk:
  - a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;

- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan”.

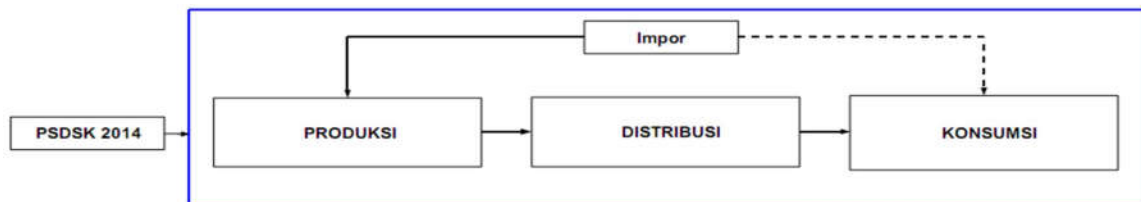
### **1.3. Tujuan**

Secara umum kajian ini bertujuan untuk memetakan permasalahan terkait dengan pelaksanaan kebijakan tata niaga komoditas strategis: daging sapi dengan cara:

1. Mereviu kebijakan tata niaga komoditas strategis: daging sapi di Indonesia;
2. Mengidentifikasi kelemahan dan permasalahan pada pelaksanaan kebijakan tersebut yang berpotensi korupsi; dan
3. Memberikan saran perbaikan untuk memperbaiki sistem tata niaga komoditas daging sapi dalam rangka mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dan mendorong efektifitas pelaksanaan kebijakan.

### **1.4. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup kajian meliputi tiga aspek dalam sistem tata niaga komoditas daging sapi yaitu aspek produksi, distribusi dan konsumsi yang melibatkan beberapa Kementerian terkait antara lain: Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perhubungan dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Pemerintah Daerah serta pelaku-pelaku usaha dalam tata niaga komoditas daging sapi di beberapa kabupaten/kota. Fokus analisis adalah pada aspek distribusi yang terdiri dari sub-sistem distribusi lokal, antar-area dan impor. Gambaran ruang lingkup adalah sebagai berikut:



### **1.5. Metodologi Kajian**

Komisi Pemberantasan Korupsi berupaya mengidentifikasi titik permasalahan dalam kebijakan tata niaga daging sapi dikaitkan dengan kerentanannya terhadap korupsi (*prone to corrupt*). Metodologi yang diadopsi dalam kajian ini adalah penilaian dampak korupsi (*corruption impact*

assessment-CIA)<sup>9</sup> dengan menyesuaikannya dalam konteks ketatanegaraan Indonesia. *Corruption impact assessment* merupakan sistem analisis dalam mengidentifikasi faktor penyebab korupsi tidak hanya dalam lingkup suatu peraturan perundang-undangan tertentu tetapi juga secara luas termasuk kerangka hukum dalam suatu kebijakan.

Metodologi analisis yang dilakukan dalam CIA meliputi namun tidak terbatas dalam bidang-bidang keilmuan termasuk hukum, keuangan, kebijakan, dan prinsip-prinsip pengelolaan negara yang baik. Output analisis adalah temuan-temuan yang sifatnya sistemik berpotensi menyebabkan korupsi, di antaranya:

| Perspektif                                         | Kriteria                                                           | Dampak Kerentanan Korupsi                                                |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan | Kecukupan beban dalam pelaksanaan                                  | Peraturan tidak operasional sehingga penyimpangan menjadi sistemik       |
|                                                    | Kemungkinan perlakuan memihak                                      | Kolusi dan nepotisme, suap-menyuap dan gratifikasi                       |
|                                                    | Kecukupan tingkat hukuman                                          | Peraturan tidak efektif mencegah penyimpangan                            |
| Ketepatan dari kebijakan                           | Kejelasan dari peraturan kebijakan                                 | Adanya insentif untuk memanfaatkan <i>loophole</i> dalam suatu kebijakan |
|                                                    | Ketepatan lingkup wewenang kebijakan                               | Risiko <i>overlapping</i> kewenangan antar lembaga sektor                |
|                                                    | Kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan | Potensi penyalahgunaan diskresi oleh pejabat yang berwenang              |
| Transparansi prosedur administratif                | Aksesibilitas dan keterbukaan                                      | Tidak adanya mekanisme kontrol baik dari internal maupun eksternal       |
|                                                    | Prediktabilitas pejabat publik dalam membuat keputusan             | Hilangnya kepastian hukum dan kepastian berusaha                         |
|                                                    | Keberadaan mekanisme pengendalian terhadap korupsi                 | Prosedur didesain untuk melegalkan praktik-praktik koruptif              |

Pengumpulan informasi dan data yang menjadi bahan analisis kajian dilakukan melalui:

1. Kajian Literatur (*Literature Review*)

- Mempelajari peraturan perundang-undangan yang terkait;
- Mempelajari hasil-hasil penelitian yang terkait;
- Mempelajari berbagai laporan, artikel maupun jurnal yang terkait;
- Menggali informasi secara langsung dari instansi-instansi terkait, para pakar dan narasumber lainnya.

<sup>9</sup>CIA diterapkan pertama oleh Korea Selatan melalui Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) padanan tahun 2006, yang sekarang dilanjutkan oleh Anti Corruption and Civil Rights Commission (ACRC). Dasar hukum CIA di Korea Selatan adalah pasal 28.1 dari Act on Anti-Corruption and Establishment and Operation of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission, yang kurang lebih berbunyi: “*The ACRC assesses all forms of legislation ranging from acts, presidential decrees, ordinances, directives, regulations, public notifications & administrative rules.*”

2. Kajian Lapangan (*Field Review*)

- Melakukan observasi terhadap kebijakan tata niaga komoditas daging sapi di beberapa provinsi di Indonesia; dan
- Melakukan diskusi dan wawancara dengan berbagai narasumber dan *stakeholder*,

3. Analisis Data dan Fakta

- Analisis dilakukan dengan menguji kebijakan dengan model konseptual serta realitasnya di lapangan, menggunakan metode deskriptif kualitatif.

**1.6. Tahapan Pelaksanaan Kajian**

Kajian dilaksanakan dari bulan Februari 2012 sampai September 2012 dengan rincian jadwal kegiatan sebagai berikut:

| No | Kegiatan                                                      | Waktu Pelaksanaan            |
|----|---------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 1  | Pengumpulan Data dan Informasi Awal                           | 17 Januari -17 Februari 2012 |
| 2  | Penyusunan Kerangka Acuan Kerja (KAK)                         | 18 Februari 2012             |
| 3  | <i>Kick-off Meeting</i> (KOM)                                 | 20 Februari 2012             |
| 4  | Pengumpulan Data Lanjutan:                                    |                              |
|    | a. Diskusi dengan berbagai narasumber                         | 22 Februari – 22 Mei 2012    |
|    | b. <i>Field Review</i> (FR) di Pusat:                         |                              |
|    | • Kementerian Pertanian                                       | 20 Februari 2012             |
|    | • Kementerian Perdagangan                                     | 27 Maret 2012                |
|    | • Badan Karantina Pertanian                                   | 28 Maret 2012                |
|    | • Kementerian Koordinator Perekonomian                        | 1 Mei 2012                   |
|    | c. FR Sulawesi Selatan                                        | 9-13 April 2012              |
|    | • Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sulsel        |                              |
|    | • Dinas Perdagangan Provinsi Sulsel                           |                              |
|    | • Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sulsel                     |                              |
|    | • Dinas Peternakan Kab. Gowa                                  |                              |
|    | • Dinas Peternakan Kota Pare Pare                             |                              |
|    | • Balai Besar Karantina Makassar                              |                              |
|    | • Stasiun Karantina Pare Pare                                 |                              |
|    | • Administrasi Kepelabuhanan/ Syahbandar Pelabuhan Hassanudin |                              |
|    | • Administrasi Kepelabuhanan/ Syahbandar Pelabuhan Pare Pare  |                              |
|    | d. FR Jawa Timur                                              | 6 – 10 Mei 2012              |
|    | • Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur                         |                              |
|    | • Dinas Perdagangan Provinsi Jawa Timur                       |                              |
|    | • Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur                 |                              |
|    | • Dinas Peternakan Kota Surabaya                              |                              |
|    | • Dinas Perdagangan Kota Surabaya                             |                              |
|    | • Pasar Ternak Kab. Lamongan                                  |                              |
|    | • Rumah Potong Hewan Pegirian Kota Surabaya                   |                              |

- Balai Besar Karantina Pertanian Surabaya
  - Otoritas Kepelabuhanan Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya
  - Syahbandar Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya
  - PT. Pelindo III Surabaya
- e. FR Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur 18 – 22 Juni 2012
- Sekretaris Provinsi Nusa Tenggara Timur
  - Dinas Pertanian Provinsi Nusa Tenggara Timur
  - Dinas Pertanian Kota Kupang
  - Dinas Pertanian Kabupaten Kupang
  - Rumah Potong Hewan Kota Kupang
  - Pasar Ternak Kabupaten Kupang
  - Balai Karantina Hewan Kupang
  - Syahbandar Pelabuhan Tenau Kupang
  - PT Pelindo III Pelabuhan Tenau Kupang
- 5 Penyusunan Laporan Hasil Kajian Sementara (LHKS) Juli – Agustus 2012
- 6 *Round Table Discussion* (RTD) 10-14 September 2012
- 7 Penyusunan Laporan Hasil Kajian Akhir (LHKA) 17-21 September 2012
- 8 Penyampaian LHKA ke pihak terkait Oktober 2012
-

## BAB II

### GAMBARAN UMUM

#### TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

#### 2.1. Landasan Kebijakan Kedaulatan Pangan

##### 2.1.1. Ketahanan Pangan

Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan pentingnya Indonesia berdaulat, termasuk berdaulat dalam hal pangan khususnya daging sapi. Kondisi menuju kedaulatan pangan memerlukan tahapan-tahapan yang panjang sehingga memerlukan waktu. Tahapan-tahapan tersebut antara lain meliputi<sup>2</sup> :

- Upaya mencukupi pangan hewani, baik berasal dari produksi lokal maupun impor, sehingga yang penting kecukupan pangan tercapai, kuantitas dan kualitas;
- Usaha secara bertahap untuk meningkatkan produksi lokal sehingga impor menurun, tapi kecukupan pangan tetap terjamin;
- Apabila produksi lokal sudah mampu memenuhi konsumsi maka impor perlu dibatasi dengan berbagai kebijakan sesuai peraturan perundangan baik di tingkat global maupun tingkat nasional, sambil terus memberdayakan peternak dalam negeri, (tarif bea masuk, *Sanitary Phyto Sanitary*, kehalalan, penyakit);
- Tahap kemandirian telah dicapai tetapi dalam tahap ini petani peternak masih bersifat sebagai objek. Mandiri pangan berarti sepenuhnya konsumsi sudah dapat dipenuhi dari produksi lokal dan impor hanya sewaktu-waktu apabila diperlukan (keadaan darurat, belum mampu memproduksi bahan yang sama spesifikasinya dan kebutuhan industri yang khusus);
- Tahap kedaulatan, artinya tahapan dimana sepenuhnya pengaturan supply dan demand tergantung kepada pelaku yaitu petani peternak sehingga, petani peternak menjadi subjek dan pemerintah memfasilitasi dalam bentuk kebijakan-kebijakan;
- Kedaulatan pangan juga akan seiring dengan masalah keamanan pangan (*food security & food safety*). Dalam hal ini akan terkait dengan kesehatan hewan, kesehatan lingkungan dan kesehatan masyarakat yang akhirnya menuju pada kesehatan semesta (*one health*).

Secara umum tahapan-tahapan menuju kedaulatan pangan dapat didefinisikan dalam UU No.7

---

<sup>2</sup> Ibid

tahun 1996 tentang pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan merupakan prasyarat tercapainya kedaulatan pangan yang melalui tahap swasembada dan kemandirian pangan. Guna mencapai ketahanan pangan tersebut, Pemerintah mencanangkan program swasembada pangan yang meliputi swasembada beras, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi.

#### **2.1.2. Swasembada Daging Sapi dan Peningkatan Populasi**

Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau Tahun 2014 (PSDSK-2014) merupakan salah satu dari 21 program utama Kementerian Pertanian terkait dengan upaya mewujudkan kedaulatan pangan hewani asal ternak berbasis sumberdaya domestik. Kementerian Pertanian telah menerbitkan Pedoman Umum Swasembada Daging Sapi Tahun 2010 yang menetapkan sasaran swasembada dengan pemenuhan 90% kebutuhan nasional berasal dari sumber sapi lokal Indonesia. Prioritas bidang peningkatan ketahanan pangan dan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan telah ditetapkan 5 (lima) fokus prioritas, yaitu:

- 1) Peningkatan produksi dan produktivitas untuk menjamin ketersediaan pangan dan bahan baku industri dari dalam negeri;
- 2) Peningkatan efisiensi sistem distribusi dan stabilisasi harga pangan;
- 3) Peningkatan pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan;
- 4) Peningkatan nilai tambah, daya saing, dan pemasaran produk pertanian, perikanan dan kehutanan; serta
- 5) Peningkatan kapasitas masyarakat pertanian, perikanan, dan kehutanan.

Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau Nasional (PSDSK) Tahun 2014 melibatkan berbagai pemangku kepentingan dengan masing-masing peran dan fungsi, saling terkait sebagai sebuah sistem yang<sup>1</sup>:

- 1) Saling berinteraksi sebagai komponen sebagai sebuah proses;
- 2) Interrelasi dalam menjalankan proses sebagai sebuah sistem; dan
- 3) Interkoneksi diantara sistem yang berjalan dinamis sesuai perubahan waktu dan kondisi lingkungannya. Tekad pemerintah untuk mencapai sasaran PSDSK 2014 telah ditunjukkan dengan besarnya dana yang dialokasikan untuk Program PSDSK (2010-2014) sebesar Rp 18,7 trilyun<sup>2</sup>.

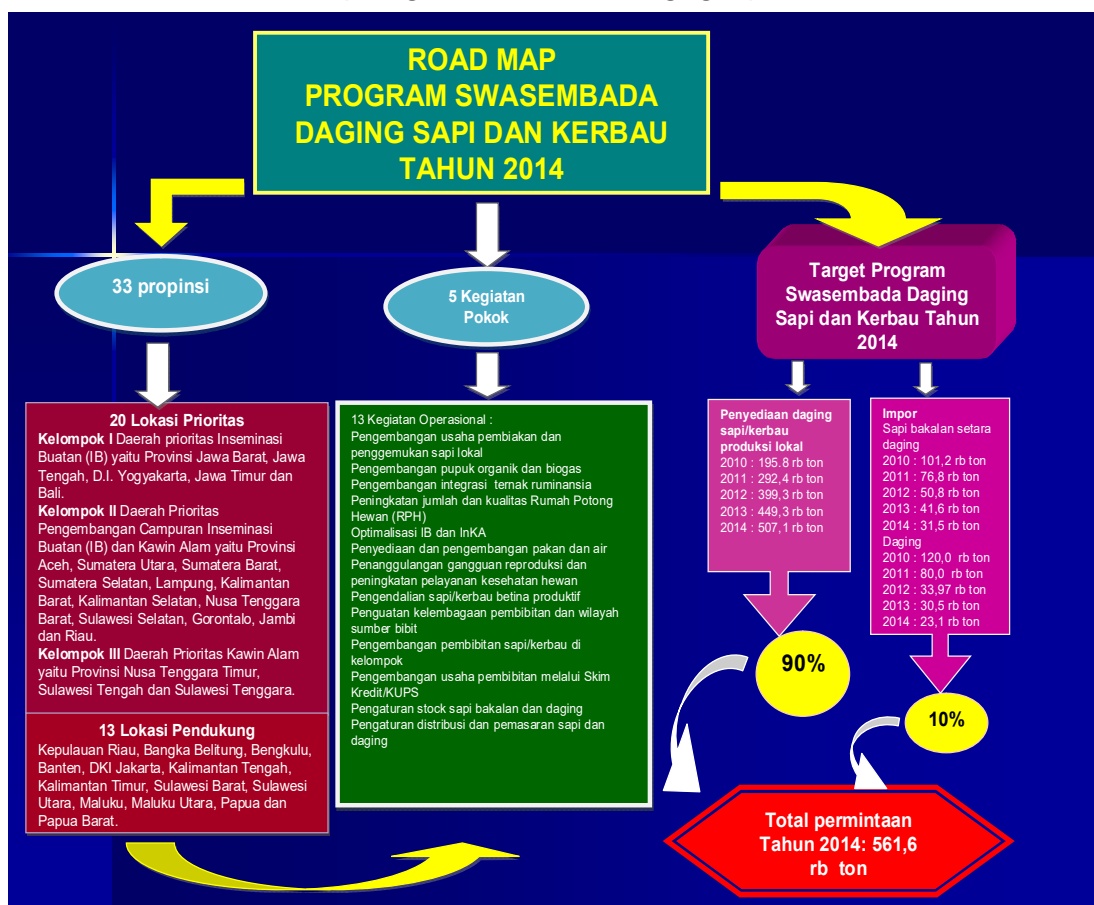
---

1 Nugroho Ananto (Disampaikan dalam kegiatan Roundtable Discussion KPK, 2012)

2 Ditjen Peternakan, 2011

Berikut gambar Road Map Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau tahun 2010-2014:

Gambar 2.1. Road Map Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau tahun 2012



Sumber: Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan (2012)

Pemerintah sejak lama telah melakukan upaya swasembada daging sapi. Dimulai sejak periode tahun 2000-2004, dengan nama “Program Kecukupan Daging Sapi” dan pada periode tahun 2006-2009 dinamakan “Program Percepatan Swasembada Daging Sapi”. Untuk Swasembada Daging Sapi Tahun 2014 telah disusun *Blue Print* Swasembada Daging Sapi yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/OT.140/2/2010.

Untuk mencapai sasaran program PSDSK-2014, maka program ini harus dilihat sebagai sebuah sistem yang berjalan dengan basis multi pemangku kepentingan dan multi disiplin, adanya pelibatan pemerintah pusat dan daerah, pelaku usaha, serta masyarakat, sangat diperlukan. Secara umum kelemahan-kelemahan yang dapat diidentifikasi dari PSDSK 2010-2014 diuraikan sebagai berikut.

### **Lemahnya Integrasi Program - Tidak mempertimbangkan aspek distribusi**

Kegiatan dalam program PSDSK yang terdiri dari 13 kegiatan operasional hanya fokus pada aspek produksi sedangkan aspek distribusi tidak dipertimbangkan sehingga aspek distribusi tidak mengalami peningkatan dan dapat menyebabkan lemahnya daya saing peternak lokal. Akibatnya, sapi tidak dapat terkirim ke daerah konsumen terutama di DKI Jakarta dan Jawa Barat sebagai konsumen daging yang cukup besar. Berdasarkan data sensus ternak 2011, sekitar 65% populasi sapi (10 juta ekor) berada di Jawa, Bali dan Nusa Tenggara (Barat dan Timur). Sementara data lain menunjukkan sekitar 4,8 juta ekor berada di Jawa Timur (lambung sapi). Sedangkan dari aspek konsumsi, sekitar 62% konsumsi daging nasional berpusat di Jakarta, Banten dan Jawa Barat. Data tersebut menunjukkan adanya kendala pemasaran sapi lokal seperti pengangkutan (transportasi) yang mengakibatkan biaya tinggi. Demikian pula pola penjualan sapi yang belum mengarah kepada pola industri (sapi oleh peternak hanya sebagai tabungan) juga standar sapi lokal yang belum memenuhi syarat<sup>1</sup>.

### **Lemahnya integrasi antar instansi yang terkait dalam PSDSK**

Dalam pelaksanaannya, PSDSK dirancang melibatkan berbagai instansi antara lain Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Daerah Tertinggal, Kementerian BUMN, Kementerian Riset dan Teknologi, Kementerian Pendidikan, BATAN, LIPI dan Perbankan. Selain itu, program melibatkan 33 propinsi sebagai tempat dilaksanakannya 13 kegiatan operasional program. Namun saat ini, belum ada koordinasi dan integrasi kegiatan PSDSK dengan instansi terkait. PSDSK seakan hanya menjadi tanggung jawab Kementerian Pertanian padahal hanya 20% dari upaya perwujudan swasembada daging sapi yang merupakan peran dari Kementerian Pertanian<sup>2</sup>. Sehingga, Saat ini yang terjadi adalah lemahnya integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan (antara Kementerian PPN/Bappenas dengan Kementerian Keuangan) serta lemahnya koordinasi di tingkat pelaksanaan program. Padahal seharusnya Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dapat berperan aktif untuk membangun koordinasi dan sinergi lintas kementerian, lembaga dan daerah yang terkait dalam pencapaian sasaran swasembada daging sapi.

### **Belum Fokusnya Program Terhadap Pencapaian Target**

Dari 13 kegiatan operasional dari PSDSK, kegiatan yang mendukung perwujudan swasembada

---

<sup>1</sup> Dewan Daging Nasional 2012

<sup>2</sup> Nugroho Ananto dalam *Round Table Discussion* di KPK pada 10 September 2012

daging sapi secara langsung hanya dua yaitu kegiatan sapi produktif dan peningkatan bobot sapi. Hal ini yang menyebabkan kegiatan PSDSK sendiri tidak fokus untuk pencapaian target. Selain itu kegiatan operasional dan alokasi anggaran dalam PSDSK juga disamaratakan untuk dilaksanakan di seluruh propinsi di Indonesia tanpa mempertimbangkan keragaman kemampuan SDM, Sumberdaya dan Skala Prioritas Daerah, kearifan lokal dan sebagainya<sup>3</sup>. Pada umumnya pemerintah hanya menentukan kriteria wilayah tersebut apakah berpotensi tinggi, sedang dan rendah dalam mendukung keberhasilan program/kegiatan. Sebenarnya, dalam kerangka otonom, maka setiap kabupaten pada akhirnya mengembangkan sendiri sapi potong diwilayahnya melalui program PSDSK atau bukan dengan skala yang tergantung pada dana pembangunan yang tersedia atau yang diperoleh. Keberhasilan proyek di daerah tergantung pada kecerdasan dan pengalaman yang mereka miliki. Sehingga, tidak sama pola dan tingkat keberhasilan swasembada pengembangan sapi potong di berbagai kabupaten di Indonesia

#### **Keberpihakan Program terhadap Peternakan Skala Kecil dan Menengah**

Kurangnya keberpihakan pada peternakan skala kecil dan menengah, khususnya kegiatan yang diusahakan oleh peternak perorangan maupun koperasi produksi tingkat desa, terutama bagi penyelenggaraan pembibitan, pemulia-biakan serta pengembangan wilayah peternakan rakyat yang diselenggarakan melalui kemitraan strategis.

#### **Lemahnya Pengawasan Program terhadap Pencapaian Target**

Merujuk pada program-program serupa sebelum diinduksinya PSDSK, program-program tersebut tidak berhasil mencapai target swasembada daging sapi namun program yang serupa dengan sedikit perbaikan kemudian dilakukan kembali. Dikarenakan PSDSK dikhawatirkan dapat mengulangi ketidakberhasilan program-program sebelumnya yang dapat menyebabkan potensi kerugian negara yaitu Rp. 18,7 trilyun yang dianggarkan untuk program ini, maka perlu dilakukan pengawasan yang optimal dari setiap kegiatan operasional yang dilakukan sehingga kegiatan bisa lebih berfokus pada pencapaian target.

Program PSDSK 2010-2014 merupakan peluang untuk dijadikan pendorong dalam mengembalikan Indonesia sebagai eksportir sapi seperti pada masa lalu. Tantangan ini tidak mudah, karena saat ini impor daging dan sapi bakalan sangat besar, sekitar 30 persen dari kebutuhan daging nasional.

---

3 Yusmichad Yuscha dalam *Round Table Discussion* di KPK pada 10 September 2012

Bahkan ada kecenderungan volume impor terus meningkat yang secara otomatis akan menguras devisa negara sangat besar.

## 2.2. Kebijakan Tata Niaga

Nugroho (2012) melakukan analisis kebijakan swasembada daging sapi dengan menggunakan teknik ANP, SAST dan ISM, selanjutnya sintesis dilakukan dengan menempatkan pada tingkat strategik, taktikal, dan operasional yang secara ringkas dapat dilihat pada Tabel di bawah.

Tabel : 2.1. Matriks Analisis PSDSK 2014

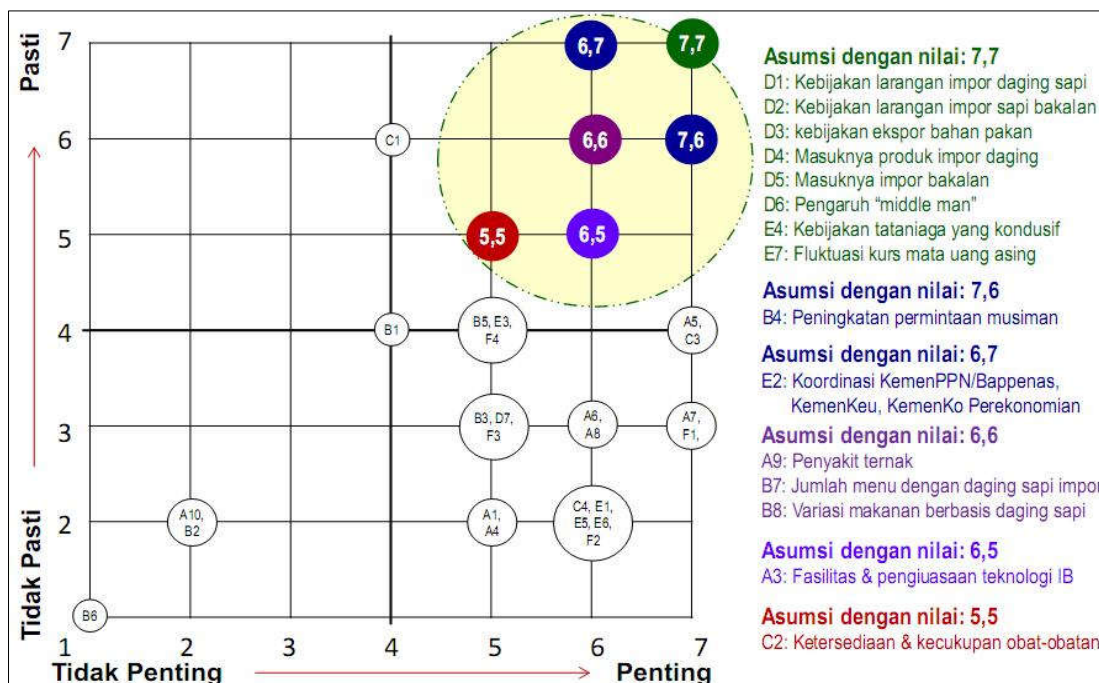
|             | ANP                                                                                      | SAST                                                                   | ISM                                                                                                                                                                 |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)         | (2)                                                                                      | (3)                                                                    | (4)                                                                                                                                                                 |
| Strategik   | Integrasi perencanaan pembangunan sektor pertanian dalam swasembada daging sapi nasional | Kebijakan tata niaga yang kondusif                                     | Kejelasan kebijakan program swasembada daging pada tingkat nasional                                                                                                 |
|             |                                                                                          |                                                                        | Tataniaga yang kondusif bagi penciptaan nilai tambah bagi industri peternakan nasional                                                                              |
|             |                                                                                          |                                                                        | Ketersediaan anggaran bagi pelaksanaan program swasembada daging                                                                                                    |
| Taktikal    | Penataan peran kelembagaan dan koordinasi pelaksanaan program                            | Koordinasi tingkat kebijakan ( <i>high level implementation plan</i> ) | Tidak adanya distorsi dalam penerapan kebijakan perdagangan ternak, daging dan produk turunannya                                                                    |
| Operasional | Pengembangan kapasitas dan peningkatan sarana prasarana                                  | Keseimbangan <i>supply – demand</i>                                    | Harmonisasi lintas K/L dalam penerapan kebijakan perdagangan ternak, daging dan produk turunannya                                                                   |
|             |                                                                                          |                                                                        | Meningkatnya efektivitas penggunaan sumberdaya nasional, serta peningkatan kinerja kelembagaan dalam pelaksanaan pencapaian sasaran swasembada daging sapi nasional |

Sumber : Nugroho Ananto, 2012

Secara umum hasil analisis kebijakan dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Dengan menggunakan teknik analytical network process (ANP) disimpulkan bahwa keberhasilan swasembada daging sapi nasional memerlukan prasyarat utama: (1) integrasi perencanaan pembangunan sektor pertanian dalam swasembada daging sapi nasional; (2) penataan peran kelembagaan dan koordinasi pelaksanaan program, dan (3) pengembangan kapasitas dan peningkatan sarana prasarana yang harus menjadi fokus utama pemerintah;

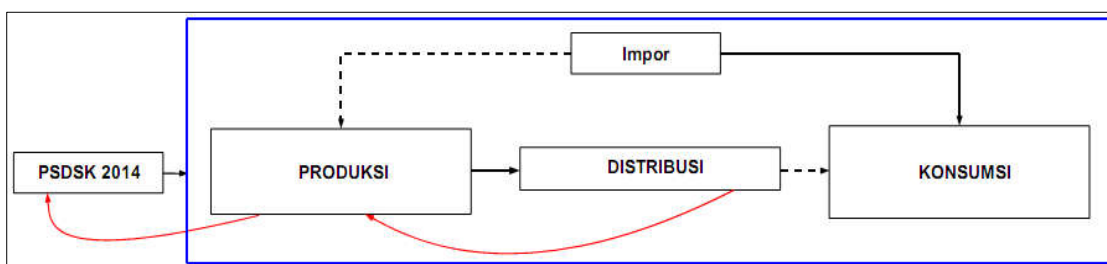
2. Melalui teknik strategic assumption surfacing and technique (SAST), para pakar menyimpulkan asumsi bahwa pencapaian swasembada daging sapi nasional memerlukan kebijakan tataniaga yang kondusif (paling penting dan pasti). Selain daripada itu, keseimbangan supply – demand, dan koordinasi tingkat kebijakan juga merupakan hal yang penting dan besar pengaruhnya.



3. Penggunaan teknik interpretative structural modeling (ISM) untuk 9 (sembilan) elemen sistem, dapat disimpulkan bahwa:
  - a. Pada tahap perencanaan program swasembada daging sapi nasional, Kementerian PPN/Bappenas bersama-sama Kementerian Keuangan dengan memiliki daya dorong yang paling tinggi, sedangkan pelaku usaha dan masyarakat peternak adalah pemangku kepentingan yang paling terpengaruh;
  - b. Sedangkan pada tahap pelaksanaan, lembaga yang paling besar peran dan pengaruhnya adalah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, bersama-sama dengan Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan;
  - c. Kondisi yang menjadi prasyarat dicapainya perencanaan swasembada daging sapi secara terintegratif, yaitu: (1) tataniaga yang kondusif bagi penciptaan nilai tambah industri peternakan, (2) kejelasan kebijakan program sektoral peternakan rakyat, dan (3) ketersediaan anggaran bagi penyelenggaraan perbibitan, pemulia-biakan serta pengembangan wilayah peternakan rakyat.

Hasil analisis di atas semakin menegaskan bahwa tata niaga merupakan faktor yang penting dalam mewujudkan swasembada. Dalam konteks tata niaga, aspek distribusi sangat menentukan karena *bottlenecking* (hambatan) pada jalur distribusi akan memberikan efek balik negatif (*negative backward effect*) pada aspek produksi, sebagaimana diilustrasikan berikut ini:

Gambar 2.2. Pengaruh Aspek Distribusi Dalam Tata Niaga Komoditas Daging dan Sapi



Sumber : KPK, 2012 (diolah)

Hambatan dalam distribusi mengakibatkan over-supply di wilayah produsen, sehingga merusak harga dan menghilangkan minat peternak untuk mempertahankan budidaya. Di sisi lain, kelangkaan kekurangan (*shortage*) di wilayah konsumen menggeser importasi dari dukungan terhadap produksi (dalam bentuk sapi bakalan) menjadi substitusi terhadap konsumsi produk lokal (dalam bentuk daging).

Eratnya keterkaitan antara produksi, distribusi dan konsumsi tersebut di atas berimplikasi pada perlunya suatu pengaturan tata niaga pada komoditas daging sapi. Undang-Undang No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan pada Pasal 3 menyebutkan:

Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan bertujuan untuk:

- 1) mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- 2) mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian ketahanan pangan nasional;
- 3) mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat; dan
- 4) memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.

Sesuai dengan tujuan tersebut, perdagangan hewan dan produk hewan diatur dalam:

Pasal 1:

- 1) Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, dan pengusahaannya.
- 2) Pasal 36:

- 3) Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri maupun ke luar negeri.
- 4) Pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk membina peningkatan produksi dan konsumsi protein hewani dalam mewujudkan ketersediaan pangan bergizi seimbang bagi masyarakat dengan tetap meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha peternakan.

Pasal 76:

- 1) Pemberdayaan peternak, usaha di bidang peternakan, dan usaha di bidang kesehatan hewan dilakukan dengan memberikan kemudahan bagi kemajuan usaha di bidang peternakan dan kesehatan hewan serta peningkatan daya saing.
- 2) Kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. pengaksesan sumber pembiayaan, permodalan, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta informasi;
  - b. pelayanan peternakan, pelayanan kesehatan hewan, dan bantuan teknik;
  - c. penghindaran pengenaan biaya yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi;
  - d. pembinaan kemitraan dalam meningkatkan sinergi antarpelaku usaha;
  - e. penciptaan iklim usaha yang kondusif dan/atau meningkatkan kewirausahaan;
  - f. pengutamaan pemanfaatan sumber daya peternakan dan kesehatan hewan dalam negeri;
  - g. pemfasilitasian terbentuknya kawasan pengembangan usaha peternakan;
  - h. pemfasilitasian pelaksanaan promosi dan pemasaran; dan/atau
  - i. perlindungan harga dan produk hewan dari luar negeri.
- 3) Pemerintah dan pemerintah daerah bersama pemangku kepentingan di bidang peternakan dan kesehatan hewan melakukan pemberdayaan peternak guna meningkatkan kesejahteraan peternak.
- 4) Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong dan memfasilitasi pengembangan produk hewan yang ditetapkan sebagai bahan pangan pokok strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan.

Sesuai ketentuan pasal 76 ayat (4) tersebut di atas, pemerintah daerah memiliki peran dalam kebijakan tata niaga. Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota pada lampiran Z mengatur .

Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian Dan Ketahanan Pangan, sub bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan, diatur pembagian urusan Kesehatan Hewan (Keswan), Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan sebagai berikut:

- a) Pemerintah pusat: Penetapan pedoman pengawasan lalu lintas ternak, produk ternak dan hewan kesayangan.
- b) Pemerintah provinsi: Pengawasan lalu lintas ternak, produk ternak dan hewan kesayangan dari/ke wilayah provinsi dan lintaskabupaten/kota.

- c) Pemerintah kabupaten/kota Pengawasan lalu lintas ternak, produk ternak dan hewan kesayangan dari/ke wilayah kabupaten/kota.

#### **2.2.1. Aspek Produksi**

Semangat yang terkandung dalam Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan mengamanatkan pembangunan peternakan Indonesia sangat penting, sehingga dibutuhkan suatu pengaturan dalam penyelenggaraannya. Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan bertujuan untuk:

- mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian ketahanan pangan nasional;
- melindungi, mengamankan, dan/atau menjamin wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan;
- mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat dan;
- memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.

Menurut Dewan Daging Sapi Nasional<sup>4</sup>, sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut, struktur produksi/pasokan sapi dan daging seyogianya didesain sebagai berikut:

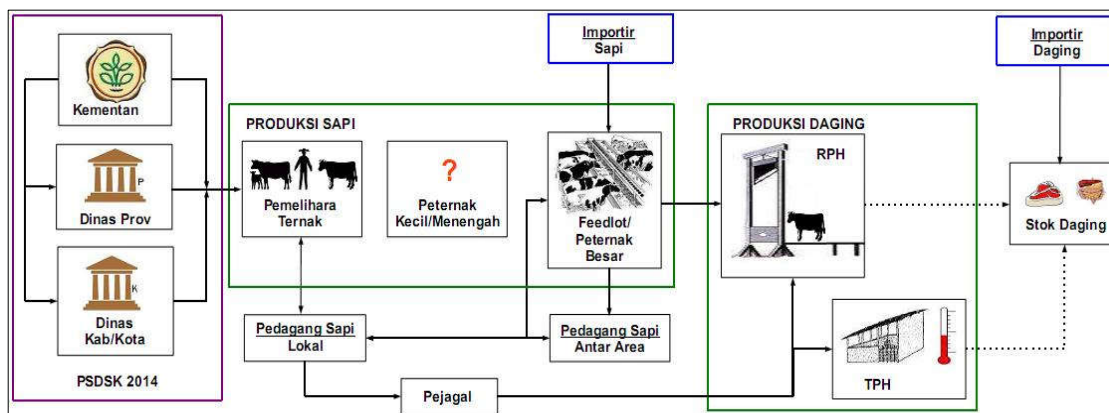
- 1) Peternakan rakyat sebagai sumber utama (primer),
- 2) Impor sapi bakalan untuk usaha penggemukan (*fattening*) sebagai pendukung (sekunder),
- 3) Impor daging sebagai tambahan/penyambung (tersier).

Dari desain tersebut di atas, model struktur produksi sapi dan daging dapat digambarkan sebagai berikut di bawah ini:

---

4 Dewan Daging Sapi Nasional, Kajian Indikatif Masalah Penyediaan (Supply) dan Permintaan (Demand) Sapi/Daging Sapi, 2012

Gambar 2.3. Model Struktur Produksi Sapi dan Daging



Sumber : KPK, 2012 (diolah)

Berdasarkan sensus sapi BPS sepanjang Juni 2010 hingga 1 Juni 2011, diperoleh data bahwa jumlah populasi sapi mencapai 14,6 juta ekor. Bagian terbesar populasi berada pada rumah tangga peternak yang mencapai 6,2 juta orang. Dari jumlah tersebut, sebanyak 5,9 juta merupakan peternak sapi potong dan 529 ribu peternak sapi perah. Kepemilikan masing-masing peternak berkisar antara 1 – 4 ekor.

Walaupun menurut perhitungan di atas kertas angka tersebut jumlah sapi telah mampu memenuhi kebutuhan, tantangan yang dihadapi pada upaya menjadikan produksi peternakan lokal sebagai sumber utama (primer) terletak pada sulitnya memastikan:

- kuantitas (berapa jumlah sapi/daging yang dapat disediakan),
- jadwal (kapan sapi/daging tersebut tersedia di pasar), dan
- kualitas (daging yang aman, sehat, utuh, halal).

Hal tersebut terutama disebabkan oleh:

1. Pola budidaya peternak rakyat yang masih tradisional, dan
2. Fungsi Rumah Potong Hewan yang belum optimal dalam mengkonversi sapi peternak rakyat menjadi daging yang memiliki nilai tambah.

Walaupun menurut perhitungan di atas kertas angka tersebut jumlah sapi telah mampu memenuhi kebutuhan, penting untuk diingat bahwa peternak-peternak tersebut adalah peternak tradisional. Karakteristik peternak tradisional adalah sebagai berikut:

1. Rendahnya tingkat produksi (tingkat *Service per Conception-S/C* relatif tinggi) akibat

- kemandulan/kesuburan rendah dan *inbreeding*. Berdasarkan data dari Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (PKH) dan Dinas Pertanian/Peternakan setempat serta hasil observasi di lapangan, dalam beberapa tahun terakhir terjadi penurunan kualitas bibit akibat tidak adanya sistem pemuliaan genetik, tidak ada penggiliran pejantan dan kurangnya pejantan pemacek.
2. Tingginya mortalitas (angka kematian) pedet. Saat ini, rata-rata kematian pedet mencapai 15-20%. Bahkan pada musim kering di NTT dapat mencapai 30-40%. Faktor utama yang menyebabkan kematian pedet adalah kekurangan pakan dan air. Masalah tersebut masih ditambah dengan kerentanan terhadap penyakit.
  3. Rendahnya performa sapi dan rendahnya laju pertambahan bobot (*ADG-average daily gain*).
  4. Lokasi peternak terserak, berskala kecil dengan pola gaduhan/paroan.
  5. Persepsi budaya masyarakat yang memandang ternak sapi sebagai rojokoyo (tabungan) mengakibatkan persoalan lain yang tidak kalah penting:
    - a) Jumlah sapi siap potong tidak dapat dihitung secara pasti, dan tidak identik dengan supply daging sapi, sehingga menyulitkan perhitungan supply daging sapi.
    - b) Mayoritas peternak rakyat hanya menjual pada saat membutuhkan uang dalam waktu cepat. Kebiasaan jual butuh ternak sapi menjadi sedemikian terpola, sehingga harga di tingkat peternak hampir tidak pernah naik selama bertahun-tahun. Bertahannya pola beternak rojokoyo mengakibatkan keseimbangan pasar sulit dicapai, karena ketersediaan sapi potong tidak responsif terhadap pergerakan permintaan daging.
    - c) Sulitnya menggalakkan tunda potong dan mencegah pemotongan sapi betina produktif. Saat ini sebagian besar sapi disembelih ketika baru mencapai 50-70 persen bobot potong optimalnya sesuai potensi genetik dan potensi ekonominya<sup>5</sup>. Di RPH Kupang, rata-rata bobot potong sapi Bali < 200 kg. Padahal secara genetik dan ekonomis sapi-sapi tersebut masih dapat ditingkatkan bobot potongnya menjadi sekitar 250-300 kg<sup>6</sup>. Kondisi serupa terjadi untuk sapi PO atau sapi silangan hasil IB. Padahal, sapi silangan hasil IB yang dipotong pada bobot 400-450 kg, sebenarnya secara teknis maupun ekonomis masih dapat, dan layak ditingkatkan menjadi > 600 kg.

Berdasarkan karakteristik tersebut di atas, pemerintah memandang perlu untuk melakukan intervensi pada sektor budidaya untuk meningkat pertumbuhan populasi sapi potong. Sejak PSDS tahun 2000-2005, PPSDS 2005-2010 hingga PSDSK 2014, pemerintah memberikan beban terbesar swasembada daging sapi pada 6,2 juta peternak sapi rakyat. Peternak dikelompokan,

---

<sup>5</sup> Survey Tim IPB, 2012

<sup>6</sup> Puskud NTT, 2012

dikoperasikan, sapi-sapi yang mereka miliki diatur perkawinannya, peternak-peternak baru dibentuk, bibit sapi disebar dan sebagainya. Penganggaran untuk kegiatan-kegiatan tersebut menggunakan mekanisme dekonsentrasi, tugas perbantuan maupun bantuan sosial.

Faktor yang belum diperhatikan dalam sub-sistem produksi adalah peternak skala menengah, yang perkembangannya sangat lambat karena menghadapi risiko besar dan kesulitan akses perbankan. Dalam PSDSK 2014, peternak skala menengah relatif tidak terjangkau oleh program. Sampai saat ini, peternak skala menengah yang memiliki sapi antara 15 sampai 50 ekor belum teridentifikasi dan terdata. Padahal, peternak skala menengah berpotensi untuk tumbuh dengan mengembangkan kekuatan alamiah, memiliki karakter pengusaha yang memperhitungkan pasar dan biaya produksi.

Peternak skala menengah, sesuai dengan karakteristik wirausahanya, cenderung lebih mudah diprediksi. Pemerintah dapat memperhitungkan berapa jumlah populasinya, berapa yang siap potong, kapan menjual dan sebagainya. Sangat berbeda dengan 'peternak rakyat' yang sebenarnya tidak lebih dari **pemelihara ternak**.

Rumah Potong Hewan (RPH) atau Tempat Pemotongan Hewan (TPH) adalah prasarana pascapanen yang mengkonversi populasi sapi menjadi daging. RPH/TPH dengan demikian sangat penting dalam peningkatan nilai tambah produk peternakan. Berdasarkan data dari Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, hingga saat ini 400 RPH dan 360 TPH yang tersebar di kabupaten/kota<sup>7</sup> secara umum belum mampu berfungsi secara optimal, antara lain karena:

- tidak optimalnya penggunaan fasilitas RPH/TPH, baik keseluruhan maupun sebagian,
- lokasi RPH/TPH yang kurang tepat sehingga sulit diakses,
- fasilitas RPH/TPH tidak sesuai persyaratan letak, teknis dan konstruksi,
- tidak memiliki juru sembelih halal bersertifikat,
- tidak memiliki Nomor Kontrol Veteriner (NKV) dan tidak memiliki tenaga dokter hewan yang kompeten.

Dengan kondisi RPH tersebut, kualitas daging dari hasil pengolahan peternakan lokal sangat meragukan, baik dari segi keamanan, kesehatan, keutuhan dan kehalalannya.

---

7 Direktorat Kesehatan Masyarakat Veteriner, Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, 2012

### 2.2.2. Aspek Distribusi

Pemenuhan kebutuhan konsumen daging dilakukan dengan mengangkut sapi hidup untuk dipotong di RPH, atau mengangkut daging hasil pengolahan di RPH. Dalam kajian ini, sub-sistem distribusi komoditas sapi dan daging sapi terbagi pada:

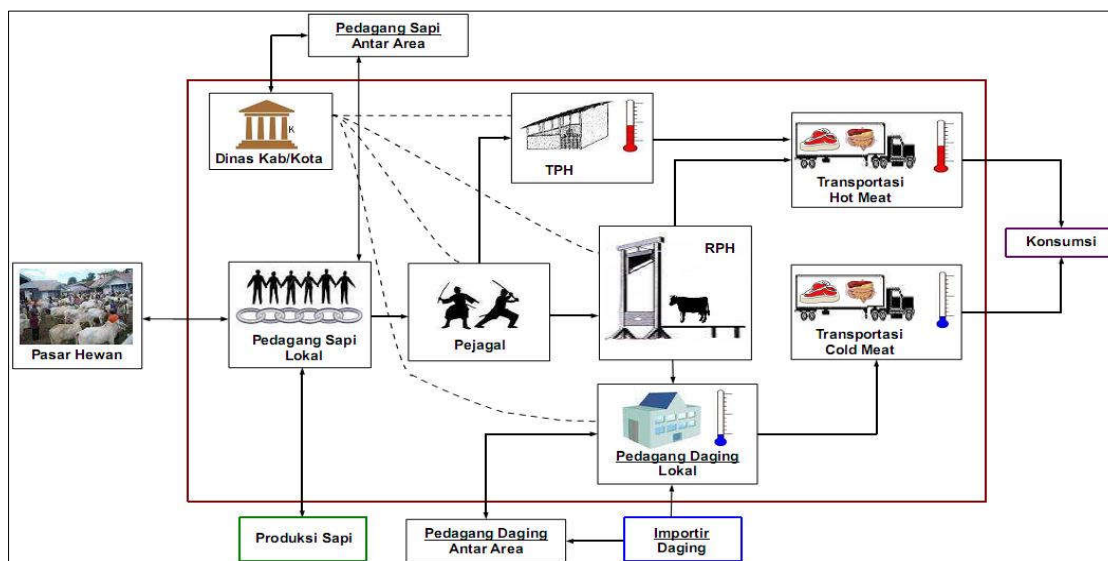
- a) distribusi lokal,
- b) distribusi antar-area, dan
- c) impor

#### A. Distribusi Lokal

Keterkaitan antara sub-sistem produksi ke sub-sistem distribusi terjadi melalui dan cenderung hanya melalui pedagang sapi lokal. Pedagang sapi lokal menjadi satu-satunya penghubung peternak rakyat tradisional ke pasar, dan cenderung menjadi pelaku terkuat dalam keseluruhan sistem.

Pada perdagangan daging, terdapat perbedaan antara pedagang daging lokal dan pejagal. Pedagang daging lokal meliputi agen/toko/kios daging, menjual daging segar dan olahan dari RPH lokal maupun dari daerah lain, bahkan impor. Pejagal merupakan pedagang daging tradisional yang menyembelih sendiri sapi yang dibeli dari pedagang sapi lokal dan menjual dagingnya di pasar tradisional. Secara ringkas, sub-sistem distribusi lokal dapat digambarkan sebagai berikut di bawah ini.

Gambar 2.4. Sub-sistem Distribusi Lokal Tata Niaga Komoditas Daging Sapi



Sumber : KPK, 2012 (diolah)

### **Pasar Dan Pedagang**

Pengangguran yang tinggi di pedesaan tidak menyisakan banyak pilihan selain menjadi penjual jasa jual-beli (broker) khususnya hasil-hasil pertanian. Pekerjaan ini tidak sulit, tidak membutuhkan banyak modal tetapi keuntungannya sangat menarik. Broker ini beroperasi dari pintu rumah peternak, membujuk dan merayu peternak supaya melepaskan ternaknya, termasuk betina produktif sekalipun. Pedagang ini akan menjual lagi pada pedagang yang lebih tinggi sebelum masuk ke pasar ternak, sehingga rantai distribusi semakin panjang dan harga menjadi tidak wajar. Hal ini dengan mudah dapat dilihat dari perbedaan harga yang mencolok antara harga peternak dan harga di RPH atau harga ternak hidup yang dijual pedagang besar.

Peternak rakyat tidak memiliki akses ke pasar ternak yang sudah dikepung oleh pedagang sapi. Hal ini menjadi pertimbangan utama bagi pemerintah untuk membangun pasar ternak yang lebih baik dan sekaligus memperbaiki sistem jual beli dalam pasar ternak sehingga tidak lagi merugikan peternak. Seharusnya dalam pasar ternak terjadi jual beli yang transparan antara peternak dengan pembeli terutama dalam penentuan harganya. Namun demikian, peternak tidak berkuasa di dalam pasar yang didominasi oleh pedagang desa/kecamatan dan pedagang propinsi atau pedagang yang datang dari luar daerah. Sehingga pembangunan pasar itu sendiri sebenarnya tidak menguntungkan bagi peternak, tetapi menguntungkan bagi pedagang ternak pada umumnya.

Pembangunan pasar ternak dengan alasan untuk membantu dan melayani peternak dengan lebih baik, perlu dicermati secara lebih seksama. Rencana pemerintah dalam membangun pasar ternak ini dapat kita baca dalam Program Teknis Revitalisasi Pasar Ternak<sup>8</sup>. Pasar ternak yang ada sekarang dinilai tidak layak untuk jual beli yang bermanfaat bagi semua pihak. Pemerintah menyediakan dana Rp. 14.45 M yang dialokasikan untuk 36 pasar ternak di 33 propinsi/kodya Indonesia. Penting untuk mencermati bagaimana anggaran pembangunan dibagi pada setiap propinsi, tanpa ada percontohan terlebih dahulu dengan memperhatikan apakah sudah waktunya dibangun suatu Pasar Ternak Maju di suatu lokasi. Tanpa suatu perencanaan yang jelas, dapat timbul potensi pemborosan anggaran.

---

8      Direktorat Jenderal Pengolahan Dan Pemasaran Hasil Pertanian Kementerian Pertanian 2012 Pedoman Teknis Revitalisasi Pasar Ternak

### **Perizinan Dan Retribusi**

Salah satu produk otonomi daerah TK II yang sangat nyata mempengaruhi perekonomian adalah meningkatnya kualitas dan kuantitas retribusi pemerintah daerah atas nama Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemungutan retribusi yang kurang hati-hati dapat berdampak negatif pada pembangunan ekonomi, khususnya karena perilaku pedagang sapi di daerah cenderung membebankan biaya-biaya ke peternak.

Berdasarkan observasi Tim Kajian KPK di provinsi-provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur, teridentifikasi beberapa jenis retribusi ternak sapi potong yakni retribusi pemeliharaan, retribusi pasar mencakup sapi masuk pasar, tempat naik/turun, pengesahan pemindahan hak milik ternak, timbangan, pedagang, pemeriksaan kesehatan, pajak parkir, penggunaan jasa los dan sampah. Panjangnya daftar retribusi masih ditambah retribusi di jalanan lintas wilayah dan retribusi di RPH. Total seluruh pengeluaran retribusi mencapai Rp 100.000 sampai Rp 300.000 per ekor, yang membebani peternak sekaligus konsumen.

### **Rumah Potong Hewan (RPH)**

RPH merupakan langkah awal distribusi daging. RPH menerima sapi hidup kemudian dipotong dengan persyaratan yang ditentukan sehingga dihasilkan daging yang ASUH<sup>9</sup>. Pemerintah, swasta dan perorangan dapat mendirikan RPH dengan mengajukan permohonan seperti tercantum dalam Peraturan Menteri Pertanian<sup>10</sup>. Persyaratan teknis RPH relatif berat, sehingga pihak swasta cenderung enggan mendirikan RPH. Oleh karena itu, pendirian RPH oleh pemerintah lebih dominan. Namun semenjak impor sapi bakalan tahun 1998, mulai berdiri RPH milik swasta yang dibangun di lokasi peternakan mereka sendiri.

Keberadaan RPH merupakan kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang, untuk menjaga kesehatan lingkungan dan tersedianya produksi daging yang ASUH (Aman, Sehat, Utuh dan Halal). Pada awal kemerdekaan, pemerintah membangun RPH yang berfungsi melayani peternak tradisional, RPH cukup memiliki persyaratan standar dalam pemotongan ternak, yakni golongan C. Saat ini, pemerintah terus mendorong berkembangnya RPH golongan C menjadi golongan B atau A atau bahkan RPH modern. Hal tersebut didorong oleh meningkatnya kesadaran konsumen

---

9 Lampiran Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 19/Permentan/Ot.140/2/2010 tanggal 5 Februari 2010

10 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia. Nomor 13/Permentan/Ot.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia Dan Unit Penanganan Daging (*Meat Cutting Plant*).

seiring permintaan daging yang semakin meningkat

Dalam beberapa tahun terakhir, RPH modern di Jakarta mengalami penurunan volume pemotongan karena impor ternak hidup dikurangi pemerintah sementara pengiriman dari daerah penghasil sangat menurun. RPH modern di Jakarta relatif jauh dari provinsi penghasil sapi, dan dukungan infrastruktur belum memadai. Lokasi RPH sangat mempengaruhi kesediaan pedagang penerima, pedagang pemotong dan pedagang pasar karena mahal biaya transportasi, keamanan lingkungan, dan potensi turunnya kualitas daging<sup>11</sup>. Sejak tahun 1998, Pemerintah telah membangun beberapa RPH modern di berbagai kota antara lain Aceh, Sulsel, NTB, Sulut, Jatim dan Lampung dengan dana bantuan luar negeri. Namun RPH tersebut tidak berfungsi optimal atau tidak termanfaatkan sama sekali, karena lokasi RPH tidak sesuai, SDM tidak mendukung, infrastruktur sarana angkutan ternak sulit dan sebagainya.

Dalam kerangka swasembada, masalah yang kemudian mengemuka adalah pilihan kebijakan pembangunan RPH di wilayah sentra produksi atau di wilayah konsumsi. Saat ini, Wilayah konsumsi terbesar adalah Jakarta dan Bandung yang keduanya sudah memiliki RPH modern. Lokasi produksi ternak hidup yang sangat jauh dari RPH modern di Jakarta dapat membentuk lingkungan monopolistik/oligopolistik, sehingga harga daging di Jakarta cenderung selalu naik, apapun yang terjadi.

Pembangunan RPH di wilayah konsumsi memberikan dampak pada pengiriman sapi hidup, sementara pembangunan di wilayah produsen memberikan dampak pengiriman dalam bentuk daging segar atau beku. Walaupun kedua pilihan tersebut dapat memberikan manfaat, tetapi pembangunan RPH di wilayah produsen akan lebih menguntungkan karena selain mencegah penyebaran penyakit, kematian dan pencemaran lingkungan di wilayah konsumsi, tetapi juga perilaku monopoli/oligopoli dalam pemasaran daging sapi dapat dicegah.

## **B. Distribusi Antar-Area**

Peraturan pada tingkat kementerian yang khusus mengatur tentang penetapan pedoman pengawasan lalu lintas sapi dan daging sapi hingga saat ini belum ada. Pemerintah daerah baik pada tingkat provinsi dan kabupaten di wilayah-wilayah yang menjadi sampel kajian membuat pengaturan sendiri-sendiri, baik berbentuk Perda, Pergub atau PerBup/Perwako. Pada beberapa lokasi sampel kajian, prosedur distribusi sapi antar-area diatur dalam bentuk SOP internal Dinas

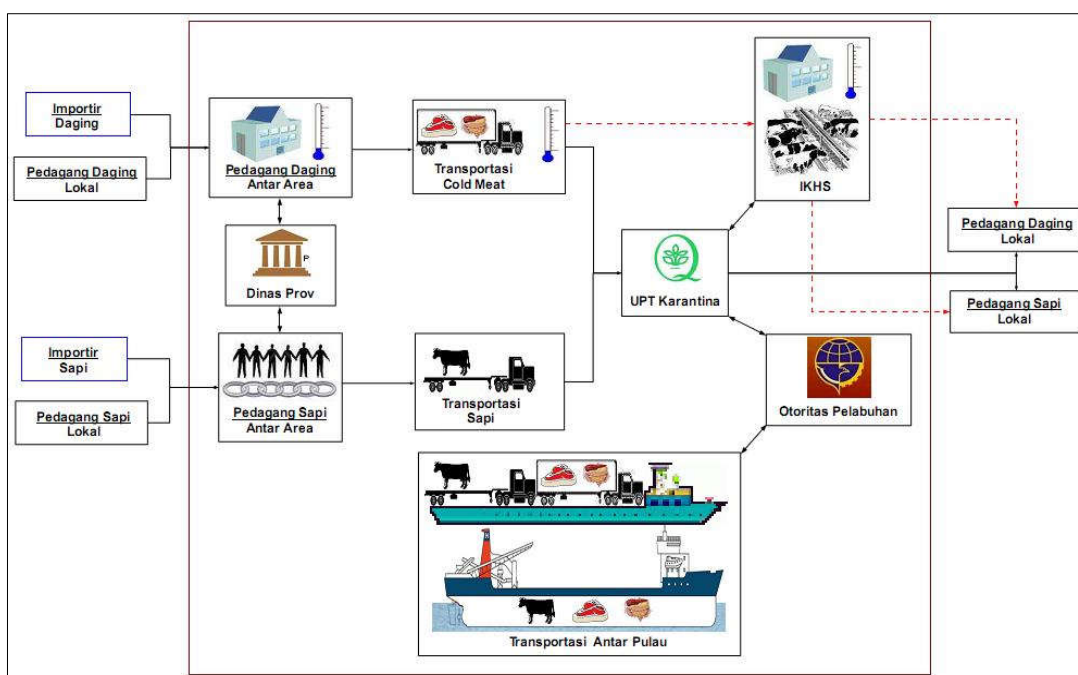
---

11 Rismiati, *Studi Relokasi Rumah Pemotongan Hewan Tanjung Periuk Dengan Metode Analytic Hierarchy Process*. Universitas Indonesia, 2011.

Pertanian/Peternakan, atau konsensus antar dinas/pemda.

Distribusi sapi antar-area dilakukan oleh pedagang sapi antar-area melalui Dinas Pertanian/Peternakan Provinsi, setelah mendapat rekomendasi atau keterangan sehat dari Dinas Pertanian/Peternakan Kabupaten/Kota. Sedangkan perdagangan daging antar-area biasanya dilakukan oleh distributor/agen/supermarket/pedagang besar, yang menjual daging hasil olahan RPH di daerah lain, hasil olahan RPH milik sendiri hingga daging beku dari impor. UPT Karantina Hewan dan Tumbuhan mulai berperan, khususnya pada pintu-pintu pemasukan dan pengeluaran, terutama pelabuhan dan bandara. Secara umum, distribusi antar-area dapat digambarkan sebagai berikut di bawah ini.

Gambar 2.5 Sub-sistem Distribusi Antar-area Tata Niaga Komoditas Daging Sapi



Sumber : KPK, 2012 (diolah)

### Kuota Pengiriman Sapi Antar-Area

Pada tahun 2011, pemerintah mengurangi impor sapi bakalan yang menyebabkan permintaan sapi potong dalam negeri mengalami kenaikan, sekaligus menimbulkan ancaman pengurangan. Pembatasan pengiriman sapi keluar dilakukan oleh Pemerintah Daerah Jawa Timur<sup>12</sup> karena mereka ingin menjaga swasembada daging sapi untuk provinsinya sendiri dan kelestarian populasi. Hal ini berarti ada pengurangan pengiriman sapi ke daerah konsumen pada masa mendatang. Provinsi Bali, juga menghadapi permintaan sapi potong lebih 200 ribu ekor setiap

12 Pemda Jatim. 2011. Pembatasan Perdagangan Sapi Antar Pulau.

tahun tetapi hanya dapat dipenuhi 55 ribu ekor. Bali juga memberlakukan kuota jumlah sapi potong yang dapat dikeluarkan, untuk mencegah terjadi pengurasan. Pada gilirannya, pengiriman sapi ke daerah konsumen terhambat dan harga akan terus meningkat.

Hal yang perlu dicermati adalah ketika pemerintah membatasi impor sapi hidup, yang terjadi bukanlah peningkatan arus pengiriman sapi hidup antar provinsi dan kenaikan harga sapi hidup dalam negeri, malah terjadi sebaliknya. Hal yang mungkin terjadi adalah kenaikan impor daging sapi atau terjadi pemasukan daging sapi impor ilegal. Akibatnya jumlah penjualan sapi hidup lokal ke Jakarta dan Jawa Barat menurun. Hal yang sama juga terjadi di wilayah produsen sapi di Makasar.

### **Transportasi**

Indonesia terdiri dari 33 provinsi yang dipisahkan medan darat yang berat dan laut. Provinsi Jakarta Jawa Barat dan Banten harus mendatangkan sapi dari wilayah produsen (Jatim, NTT, NTB, Bali dan Sulsel) serta masih ditambah impor. Jakarta dan Jabar membutuhkan antara 600 sampai 800 ribu ekor sapi potong per tahun<sup>13</sup>. Dalam perkembangannya, transportasi sapi hidup mengalami beberapa perubahan pola<sup>14</sup>.

Pada gambar di bawah ini, di era sebelum tahun 1990, pola transportasi sapi dari Sulawesi dan Nusa Tenggara menggunakan jalur laut langsung ke Jakarta (Tanjung Priok). Pola transportasi dari Jawa Timur, Bali dan Lombok menggunakan jalur darat (kereta api dan truk). Di luar transportasi sapi antar-area melalui jalur laut dan darat, ada tambahan impor sapi yang masuk melalui pelabuhan Cilacap, Jawa Tengah.

---

<sup>13</sup> Yusmichad Yusdja, disampaikan dalam kegiatan Roundtable Discussion KPK, 2012

<sup>14</sup> Chalid Talib dan Yudi Guntara Noor, *Penyediaan Daging Sapi Nasional Dalam Ketahanan Pangan Indonesia (Beef Cattle Production in Supporting Indonesian Food Safety and Security)*, Puslitbangnak, 2008



Di era setelah tahun 1990, pola transportasi cenderung mengalami pergeseran. Sapi dari Sulawesi dan Nusa Tenggara mulai dikirim melalui jalur laut ke Surabaya (Tanjung Perak), kemudian diteruskan melalui jalur darat (kereta api dan truk). Selain kereta ternak peninggalan kolonial, tidak ada sistem transportasi ternak modern yang dibangun, karena secara ekonomis tidak begitu menguntungkan<sup>15</sup>.



Dengan berhentinya operasi kereta ternak sejak awal tahun 2002, jalur transportasi sapi hidup mengalami pergeseran lagi. Dengan alat angkut seadanya (truk), angka kematian, sakit dan susut bobot menjadi tinggi, sehingga biaya angkut menjadi terlalu mahal. Pedagang sapi dari Jawa Timur, Sulawesi dan Nusa Tenggara menyikapi masalah tersebut dengan mengalihkan pengiriman sapi ke Kalimantan Timur (Nunukan). Hal tersebut disebabkan selain harganya yang relatif lebih baik, kerugian akibat susut bobot juga tidak terlalu besar.

15 Iham.N dan Y. Yusdja, *Sistem Transportasi Perdagangan Ternak Sapi dan Implikasi Kebijakan di Indonesia*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian, Jakarta 2004



Kondisi tersebut di atas mengakibatkan semakin sulitnya memenuhi kebutuhan daging di wilayah Banten, DKI dan Jawa Barat sehingga harga daging meningkat terus. Di saat yang bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola transportasi jalur laut, pintu masuk sapi impor juga mengalami pengalihan. Berdasarkan data Badan Karantina Pertanian dan hasil observasi, impor sapi sejak 10 tahun terakhir masuk langsung ke Jakarta melalui pelabuhan Tanjung Priuk. Selanjutnya, sapi impor tersebut didistribusikan ke feedlot yang tersebar di sekitar Banten, DKI dan Jawa Barat.

Kondisi tersebut di atas sangat memukul pemasaran sapi dari Jatim, NTT, NTB, Bali dan Sulsel. Selain sulitnya bersaing dengan sapi impor yang relatif lebih besar dan harganya murah, permasalahan masih ditambah dengan berbagai rongrongan dan hambatan administratif. Pengiriman sapi potong antar pulau yang harus pula melintasi wilayah-wilayah otonom yang lain menjadi kendala yang tidak kalah rumit. Setiap wilayah membuat peraturan sendiri apakah ada ternak boleh melintas di wilayahnya atau tidak. Sebagai contoh, Bali yang melarang transit sapi dari NTT dan NTB melalui darat dalam rangka mencegah penyebaran penyakit anthrax.

### **Karantina**

Transportasi sapi hidup atau daging sapi yang melintas antar wilayah harus melalui kantor karantina, atau sesuai dengan peraturan pemerintah setempat. Pada dasarnya beberapa wilayah melarang melintas bagi ternak sapi yang di datangkan dari wilayah yang belum bebas penyakit tertentu. Misalnya di Bali, setiap ternak melintas diwilayahnya yang berasal dari NTT atau NTB untuk mencegah penularan anthrax dan sebagainya. Selain itu karantina dapat berfungsi melindungi harga daging lokal, dengan mencegah impor ilegal daging sapi karena harga lebih murah maka akan mempengaruhi harga daging sapi lokal.

Karantina dengan demikian dapat juga berperan dalam mengawasi produk daging masuk secara

liar sehingga harga-harga daging tidak mengalami kekacauan. Pada dasarnya apabila Indonesia dapat menghasilkan daging sapi dengan daya saing yang tinggi, maka impor ilegal tidak akan terjadi. Pada saat ini, terutama menjelang hari lebaran, tahun baru dan sebagainya terjadi peningkatan permintaan, menyebabkan harga daging sapi lokal meningkat. Hal inilah yang memperbesar minat segolongan orang tertentu untuk mengimpor daging secara ilegal.

### **C. Kebijakan Importasi**

Salah satu isu dalam pembangunan komoditas peternakan adalah semakin tingginya impor produk peternakan dan bahan bakunya. Menurut data BPS (2009) yang telah dihitung sementara oleh Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, nilai keseluruhan impor peternakan dan bahan bakunya berjumlah hampir Rp 23 triliun per tahun. Nilai impor ini mendominasi nilai impor pertanian secara keseluruhan yang diperkirakan sebesar Rp 50 triliun. Apabila keadaan ini dibiarkan berlanjut sebagai *business as usual*, kekhawatiran stakeholder bahwa Indonesia masuk perangkap impor atau *food trap* negara lainnya menjadi cukup beralasan.

Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan pada pasal 36 menyebutkan:

- (4) *Pemasukan hewan atau ternak dan produk hewan dari luar negeri dilakukan apabila produksi dan pasokan hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri belum mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat.*

Dalam penjelasan Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, memang terdapat pernyataan bahwa ada komitmen Indonesia untuk melakukan penyesuaian dan penyetaraan peraturan perundang-undangan dengan ketentuan konvensi internasional, antara lain General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), khususnya tentang Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) yang mengatur tentang impor dan ekspor produk hewan dan perlindungan terhadap kehidupan atau kesehatan manusia, hewan, tanaman, dan lingkungan.

Konsekuensi dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the WTO*, meliputi antara lain:

- *Market Access*, kewajiban mengimpor sebanyak 3% dari total kebutuhan dalam negeri, walau sudah dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan;
- Semua *Non Tariff Barrier (NTB)* atas impor harus diganti dengan tarif, kemudian diturunkan secara bertahap dalam waktu 10 tahun, dengan jumlah penurunan 24% dari tarif yang berlaku.

Komponen yang termasuk NTB di antaranya *license* (perizinan); *import restriction quota* (pembatasan impor), penerapan jenis importir: Importir Terdaftar (IT), Importir Produsen (IP). Selanjutnya berkembang penerapan *FTA* (*Free Trade Agreement*) pengembangan perdagangan melalui penurunan bea masuk;

- *Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)* dan *Technical Barrier to Trade (TBT)*, yang merupakan pengecualian. Bentuk NTB ini dapat diberlakukan, dalam hal ini termasuk persyaratan bebas penyakit, kualitas, dan persyaratan halal atau persyaratan terkait agama, kebudayaan, dan kepercayaan. Penerapan didasarkan pada Analisa Risiko, dengan menentukan *ALOP* (*Available Level of Protection*), namun tidak berdasar penetapan negara atau zona bebas penyakit.

Peraturan perundangan, yang terkait secara langsung kegiatan importasi sapi-bakalan dan daging sapi antara lain meliputi:

- Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- Undang Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the WTO*;
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; dan
- Peraturan Perundangan sebagai turunannya, berupa Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri.

Sedangkan Peraturan Menteri yang terkait langsung dan mempunyai peran strategis dalam impor sapi bakalan dan daging sapi antara lain:

- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 24/M-DAG/PER/9/2011 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan;
- Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 50/Permentan/OT.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, daging, jeroan, dan atau olahannya Ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia; dan

- Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 52/Permentan/OT.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan dan Pengeluaran Ternak Ke Dalam dan Keluar Wilayah Negara Republik Indonesia.

Importasi dilakukan karena produksi dalam negeri akhir-akhir ini belum dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri. Pada awalnya impor daging dan sapi semula dimaksudkan hanya untuk memenuhi kebutuhan daging sapi di dalam negeri yang terus meningkat. Menurut Yusmichad Yusdja (2012), sejak tahun 1980, pertumbuhan produksi daging tidak bisa mengejar pertumbuhan konsumsi daging, yang berakibat kepada pengurangan ternak sapi potong. Pengurangan itu semakin besar dan mengancam kepunahan populasi ternak sapi. Hal ini disebabkan tidak ada sentuhan manajemen dan teknologi bagi pengembangan usaha rakyat.

Pada tahun 1989, pemerintah membuka impor sapi bakalan, tetapi pertimbangannya adalah untuk menutupi kekurangan produksi daging sapi dalam negeri. Itu sebabnya pemerintah memberikan izin berusaha bagi perusahaan-perusahaan *feedlot* dalam negeri untuk mengimpor sapi bakalan dan menggemukkannya dalam negeri. Jadi pemerintah tidak memberikan sesuatu daya tarik dan insentif bagi perusahaan jika bersedia membuka usaha pembibitan dalam negeri. Sejak tahun 1989, awal impor sapi bakalan dari Australia, impor sapi terus meningkat sehingga mencapai 600 ribu ekor per tahun. Indonesia adalah pengimpor terbesar dari 15 negara importir sapi dari Australia, sekitar 70 persen. Segera setelah impor tersebut, kebutuhan dalam negeri akan kebutuhan daging sapi terpenuhi dan harga-harga daging sapi tidak lagi melonjak drastis. Namun di balik itu, banyak para pedagang antara pulau di NTT, NTB dan sebagainya bangkrut, tidak mampu bersaing. Permintaan RPH di pusat konsumsi terhadap produk sapi lokal mulai menurun dari tahun ke tahun, terutama dipusat konsumsi Jakarta Bandung dan Lampung.

Berdasarkan Blue Print PSDSK 2014 yang telah direvisi, proyeksi impor ditargetkan terus menurun hingga kurang dari 10% total kebutuhan konsumsi daging dalam negeri. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel :

Tabel 2.2. Proyeksi Perkembangan Konsumsi, Produksi, Populasi Tahun 2010 – 2014

| No                                  | Uraian                    | 2010       | 2011*)     | 2012       | 2013       | 2014       |
|-------------------------------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>I Konsumsi</b>                   |                           |            |            |            |            |            |
| 1                                   | Per kapita per tahun (kg) | 1.752      | 1.870      | 1.934      | 2.105      | 2.235      |
| 2                                   | Total Konsumsi (000 ton)  | 417.04     | 449.31     | 484.07     | 521.41     | 561.63     |
| <b>II Produksi Daging (000 ton)</b> |                           |            |            |            |            |            |
| 1                                   | Produk lokal              | 195.82     | 292.45     | 399.32     | 449.28     | 507.06     |
|                                     | Setara ekor               | 1,238,624  | 1,844,529  | 2,438,410  | 2,788,348  | 3,143,047  |
|                                     | Proporsi produk lokal (%) | 46.95      | 65.09      | 82.49      | 86.17      | 90.28      |
| 2                                   | Impor                     | 221.23     | 156.85     | 84.74      | 72.13      | 54.57      |
|                                     | Proporsi impor daging (%) | 53.05      | 34.91      | 17.51      | 13.83      | 9.72       |
| a                                   | Ex-sapi bakalan (daging)  | 101.23     | 76.85      | 50.83      | 41.64      | 31.52      |
|                                     | Setara ekor               | 520,000    | 394,800    | 282,596    | 213,925    | 161,941    |
| b                                   | Daging                    | 120.00     | 80.00      | 33.97      | 30.49      | 23.05      |
| <b>III Populasi (Ekor)</b>          |                           |            |            |            |            |            |
| 1                                   | Sapi potong               | 14,434,927 | 15,175,179 | 15,995,946 | 16,816,218 | 17,678,242 |
| 2                                   | Sapi perah                | 582,207    | 603,852    | 630,326    | 661,353    | 697,534    |
| 3                                   | Kerbau                    | 1,302,100  | 1,311,021  | 1,319,842  | 1,329,336  | 1,339,517  |

Sumber: Dewan Daging Nasional (2012)

\*) Populasi 2011 per akhir tahun

Jika kita melihat data impor dalam 8 (delapan) tahun terakhir pada Tabel 1.2, terlihat fluktuasi jumlah impor dari tahun ke tahun. Tidak ada penurunan impor secara signifikan (kecuali di tahun 2012). dari data ini terlihat bahwa pemenuhan kebutuhan daging dalam negeri masih bergantung pada impor.

### **Kebijakan Kuota Impor**

Pemerintah menetapkan kebijakan impor didasarkan pada perhitungan supply-demand kebutuhan daging sapi di Indonesia. Di tahun 2011 Pemerintah (Kementerian Pertanian) melakukan penghitungan terhadap supply-demand Sapi Potong dan Kerbau di tahun 2011 atau dikenal dengan sensus ternak sapi potong 2011 (PSKP 2011). Berdasarkan hasil analisa supply demand tersebut didapat hasil sebagai berikut :

- Penyediaan dari ternak lokal : 399.100 ton
- Kebutuhan Konsumsi : 484.027 ton
- Kekurangan penyediaan daging : 84.927 ton

Kekurangan penyediaan daging tahun 2012 sebesar 84.927 ton akan dipenuhi dari impor sapi bakalan sebanyak 283.000 ekor (setara 50.940 ton) dan impor daging beku sebanyak 34.000 ton. Di semester 2 ada penambahan kuota sebanyak 7000 ton khusus daging CL 85 dan CL65 untuk

keperluan industri. Penambahan dilakukan dengan alasan adanya kekurangan pasokan daging untuk industri sementara supply dari feedlot di dalam negeri belum cukup untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Alokasi impor hewan dan produk hewan diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan No.24/M-DAG/Per/9/2011. Berdasarkan Permendag tersebut, Importir Terdaftar (IT) yang sudah diterbitkan oleh Kemendag adalah sebanyak 95 perusahaan yang terdiri dari IT untuk Hewan sebanyak 25 perusahaan dan IT untuk produk hewan sebanyak 70 perusahaan. Alokasi nasional impor sapi bakalan di tahun 2012 sejumlah 283.000 ekor, yang dibagi per triwulan. Pembagian kuota tersebut yaitu :

- Alokasi Triwulan I : 60.000 ekor (21,2%)
- Alokasi Triwulan II : 100.000 ekor (35,3%)
- Alokasi Triwulan III : 66.500 ekor (23,5%)
- Alokasi Triwulan IV : 56.500 ekor (20%)

Penetapan Alokasi Nasional Impor daging sapi dihasilkan dari Rakor tingkat Menteri, yang kemudian dilanjutkan ke Rakor tingkat Eselon I antara Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian. Ditjen Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan dan Ditjen Industri Agro Kementerian Perindustrian untuk menetapkan alokasi untuk importir.

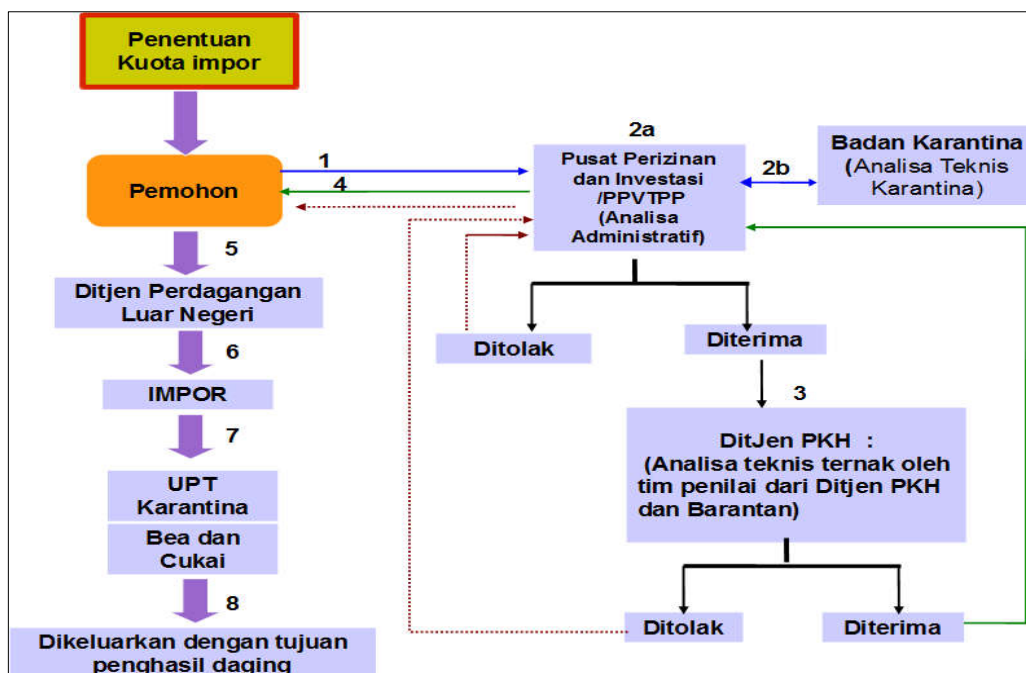
Untuk menentukan jumlah impor per perusahaan, dilakukan pertimbangan berdasarkan kriteria yang dibuat oleh Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian. Kriteria penetapan kebutuhan impor sapi bakalan untuk setiap perusahaan importir sapi-bakalan adalah : Kinerja Realisasi (20 poin); Usaha Pembibitan (25 poin); Serapan Ternak Lokal (20 poin); Rumah Potong Hewan (20 poin); Usaha Kemitraan (15 poin). Sedangkan untuk perusahaan importir daging kriteria yang digunakan adalah : Kapasitas IHKS; Loading Kapasitas Maksimum IHKS; Nilai *Past Performance*; Kapasitas Impor; Alokasi Impor; Penyerapan Lokal, Jaringan Distribusi dan Pengalaman dan Alokasi sesudah penyesuaian.

### **Mekanisme Importasi**

#### **a. Impor Sapi potong/Bakalan**

Sistem dan Mekanisme Importasi sapi potong/bakalan diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 52/Permentan/OT.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan dan Pengeluaran Ternak ke Dalam dan Keluar Wilayah Negara Republik Indonesia.

Gambar 2.6. Alur Permohonan Pemasukan Sapi potong/bakalan



Sumber : Kementan, 2012 (diolah)

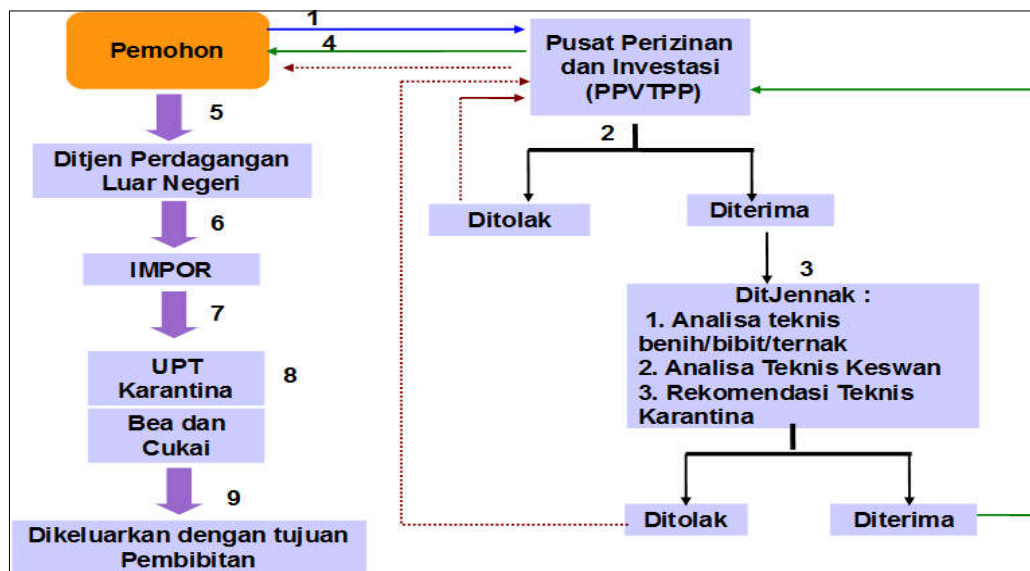
Keterangan :

1. Melengkapi Persyaratan Administratif dan Teknis sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 52/ Permentan/O.T.140/9/ 2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan dan Pengeluaran Ternak ke Dalam dan ke Luar Wilayah Negara Republik Indonesia.
2. 2a. PPTVVP melakukan analisa terhadap persyaratan administratif.  
2b. PPTVVP meminta pertimbangan teknis perkarantinaan kepada Badan Karantina untuk diteruskan kepada Ditjen PKH.
3. Ditjennak melakukan analisa persyaratan teknis ternak bakalan/potong. Jika permohonan diterima maka dikeluarkan Rekomendasi Pemasukan Ternak Potong/Bakalan dalam bentuk Keputusan Menteri melalui PPTVVP.
4. PPTVVP menyampaikan Keputusan Menteri tentang Rekomendasi Pemasukan Ternak potong/bakalan kepada Pemohon.
5. Pemohon mengajukan Surat Persetujuan Impor (SPI) kepada Ditjen Perdagangan Luar Negeri berdasarkan Keputusan Menteri tentang Rekomendasi Pemasukan Ternak potong/Bakalan.
6. Jika Persyaratan lengkap (sesuai dengan Permendag 24-2011 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan), maka pemohon dapat melakukan impor.

## b. Impor Sapi bibit/benih

Dalam sistem impor sapi bibit, importir wajib memenuhi persyaratan mutu dan melengkapinya dengan sertifikat bibit dari negara asal untuk mendapatkan Rekomendasi Persetujuan Pemasukan (RPP) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 51/Permentan/O.T.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan dan Pengeluaran Benih dan/atau Bibit Ternak ke Dalam dan ke Luar Wilayah Negara Republik Indonesia dan Peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/OT.140/3/2012 tentang Persyaratan Mutu Benih, Bibit Ternak, Dan Sumber Daya. Dalam pasal 9 Peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/OT.140/3/2012 tentang Persyaratan Mutu Benih, Bibit Ternak, Dan Sumber Daya Genetik Hewan disebutkan bahwa Pemasukan benih dan/atau bibit harus memenuhi persyaratan mutu dan dilengkapi dengan sertifikat bibit dari negara asal. Berikut alur permohonan pemasukan sapi bakalan/benih/bibit/potong:

Gambar 2.7. Alur Permohonan Pemasukan Sapi Bibit/Benih



Sumber: Kementan, 2012 (Diolah)

Keterangan flowchart :

1. Melengkapi Persyaratan Administratif dan Teknis sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 51/Permentan/O.T.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan dan Pengeluaran Benih dan/atau Bibit Ternak ke Dalam dan ke Luar Wilayah Negara Republik Indonesia dan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 19/Permentan/ot.140/3/2012 tentang Persyaratan Mutu Benih, Bibit Ternak, dan Sumber Daya Genetik Hewan.

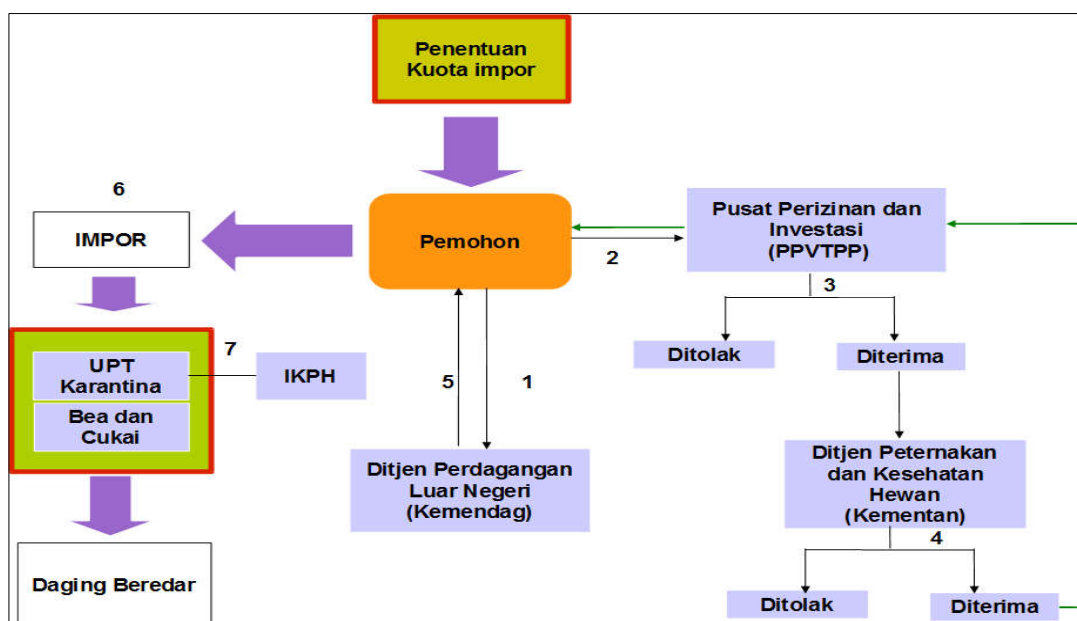
2. PPTVPP memeriksa kelengkapan dokumen, jika lengkap meneruskan ke Ditjennak.
3. Ditjennak melakukan analisa teknis bibit/benih dan teknis keswan. Badan Karantina memeriksa Teknis Karantina. Jika permohonan diterima maka dikeluarkan Rekomendasi Pemasukan Ternak Bibit dalam bentuk Keputusan Menteri melalui PPTVPP.
4. PPTVPP menyampaikan Keputusan Menteri tentang Rekomendasi Pemasukan Ternak Bibit kepada Pemohon.
5. Pemohon mengajukan Surat Persetujuan Impor (SPI) kepada Ditjen Perdagangan Luar Negeri berdasarkan Keputusan Menteri tentang Rekomendasi Pemasukan Ternak Bibit.
6. Jika Persyaratan lengkap (sesuai dengan Permendag 24-2011 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan). Maka Pemohon dapat melakukan impor.
7. UPT Karantina memeriksa ternak di Kapal sesuai dengan persyaratan yang diatur dalam Keputusan Kepala Badan Karantina Pertanian No.853/kpts/Kh.020/L/5/2011. Dan Bea cukai memeriksa kelengkapan dokumen dan menarik bea sesuai dengan jenis barangnya. Jika persyaratan lengkap maka Karantina dapat mengeluarkan ternak tersebut.
8. Pemohon/Importir dapat mengeluarkan ternak tersebut untuk tujuan pembibitan.
9. Badan Karantina menerima pemberitahuan kedatangan import dari importir berupa dokumen certificate of animal health dari negara asal, Surat Persetujuan Pemasukan (SPP), Surat Keterangan Transit, Surat Keterangan Asal dan untuk sapi bibit dilengkapi Sertifikat asal usul/silsilah (pedigree); selambat-lambatnya H-1. Dokumen tersebut merupakan syarat bagi importir untuk memperoleh dokumen karantina diantaranya seperti KH1 (permohonan pemeriksaan karantina), KH2 (Surat penugasan), KH5 (persetujuan bongkar) dan KH7 (Perintah Masuk karantina hewan).

Sampai dengan saat ini tidak ada ketentuan khusus yang mengatur mekanisme impor sapi betina produktif sehingga apabila sapi betina produktif tidak memenuhi kriteria sapi bibit, maka sapi-sapi tersebut dikategorikan sebagai sapi potong.

### **c. Sistem Impor Daging/Karkas Sapi**

Sistem dan Mekanisme Importasi daging/karkas sapi diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 50/Permentan/OT.140/9/2011 Tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan, dan atau Olahan lainnya kedalam Wilayah Negara Republik Indonesia, dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 24/M-DAG/PER/9/2011 Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan. Berikut alur permohonan pemasukan daging :

Gambar 2.8. Alur Permohonan Pemasukan Daging/Karkas



Sumber: Kementan, 2012 (Diolah)

Keterangan flowchart :

1. Untuk dapat mengimpor Hewan/produk hewan harus melakukan permohonan kepada Menteri Perdagangan untuk ditetapkan sebagai Importir Terdaftar (IT) hewan dan produk hewan (Pasal 4 Permendag 24/2012).
2. Importir/Pemohon mengajukan permohonan rekomendasi pemasukan/impor kepada Dirjen PKH melalui Pusat Perlindungan Varietas Tanaman dan Perizinan Pertanian (PPVTPP) dengan menyertakan persyaratan teknis dan administratif (pasal 9 Permentan 50/2011).
3. PPVTPP melakukan pemeriksaan persyaratan administratif paling lama 3 hari (pasal 22 Permentan 50/2011). Jika tidak lolos maka kepala PPVTPP memberikan surat keterangan kepada pemohon disertai alasannya. Jika lolos maka kepala PPVTPP melalui surat meruskan ke Dirjen PKH untuk dilakukan kajian maksimal 10 hari terhadap persyaratan teknis (pasal 24 Permentan 50/2011).
4. Jika lolos maka Ditjen PKH atas nama Menteri Pertanian mengeluarkan Rekomendasi Persetujuan Pemasukan (RPP) dalam bentuk Kepmen untuk diserahkan ke pemohon melalui PPVTPP dan ditembuskan ke Kabarantan, Dirjen Bea Cukai, Dinas Peternakan Provinsi dan Ka.UPT Karantina di tempat pemasukan. Jika tidak lolos, Ditjen

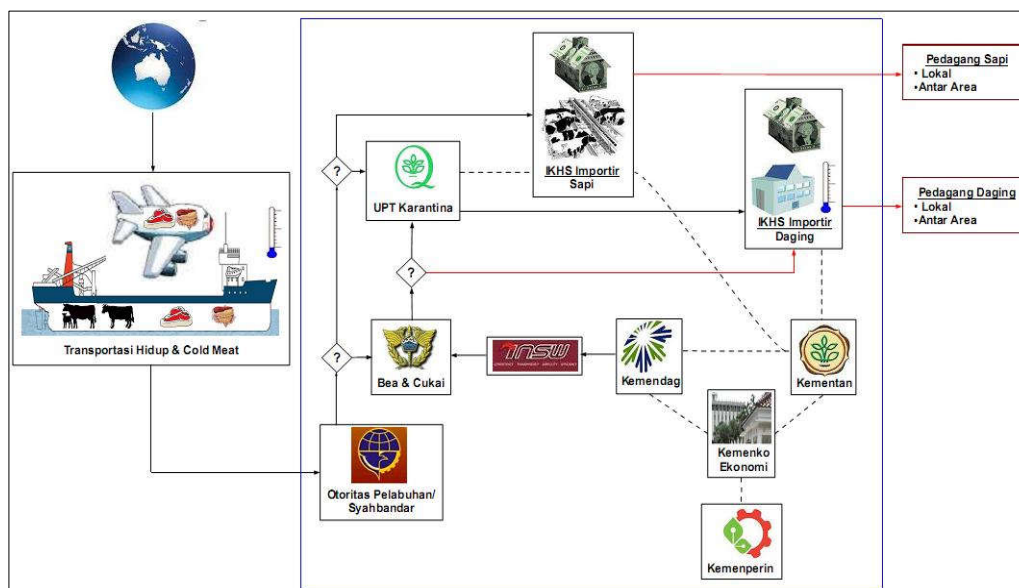
- mengirimkan surat pemberitahuan disertai alasan kepada pemohon melalui PPVTPP.
5. Pemohon mengajukan permohonan Surat Persetujuan Impor (SPI) kepada Dirjen Perdagangan Luar Negeri (Kemendag) dengan menyertakan RPP (pasal 29 Permentan 50/2011).
  6. Pemohon yang mengantongi SPI dapat melakukan impor (pasal 30). Daging/karkas wajib dilakukan tindakan karantina di daerah asal dan wajib disegel oleh Dokter Hewan berwenang di negara asal dan hanya boleh dibuka oleh petugas karantina hewan di tempat pemasukan.(pasal 18 dan 19 Permentan 50/2011).
  7. Daging/karkas yang telah sampai di pelabuhan dilakukan tindakan karantina (Pasal 18 permentan 50/2011) dan (pasal 11 UU 16 tahun 1992 ttg Karantina). Sedangkan dalam proses di Karantina :
    - Importir harus melapor rencana pemasukan daging kepada petugas karantina hewan di pelabuhan pemasukan selambat-lambatnya 1 hari sebelum daging tiba. (PP no82/2000 dan Juklak Kabarantan no.146a/2003).
    - Petugas Karantina melakukan pemeriksaan kelengkapan dan kebenaran dokumen, mendeteksi status kesehatan dan sanitasi daging dan kelayakan sarana dan prasarana alat angkut.
    - Petugas melakukan pemeriksaan pendahuluan berupa : pemeriksaan dokumen (health certificate asli, cargo manifest, invoice, certificate of origin, Surat Persetujuan Impor, Surat izin dari Kementerian Kehutanan/CITES dan Bill of Lading) dan kelayakan sarana dan prasarana alat angkut dilakukan di kapal sebelum diturunkan di pelabuhan pemasukan. Jika tidak ditemukan HPHK, makadiberikan surat perintah bongkar (KH5) dan dilanjutkan dengan pemberian KH-7 untuk pemeriksaan di IKPH.
    - Petugas bea dan cukai memproses barang wajib karantina setelah diterbitkan KH5.
    - Petugas karantina melakukan pemeriksaan fisik terhadap bahan asal hewan (BAH) dan hasil bahan asal hewan (HBAH), apabila berdasarkan analisa resiko terhadap BAH dan HBAH perlu dilakukan pemeriksaan dokumen maka dikeluarkan KH-7 untuk pemeriksaan di IKPH.
    - Saat ini UPT Karantina Tanjung Priuk belum memiliki Instalasi Karantina produk Hewan (IKPH), sehingga pemeriksaan karantina dilakukan di penyimpanan daging milik importir (penetapan IKPH milik importir ditetapkan Ka. Barantan melalui permohonan dari importir) (Juklak Kabarantan no.146/2003). Ket : tindakan karantina berupa pemeriksaan kesehatan dan sanitasi daging dapat dilakukan oleh

petugas karantina di tempat pemasukan dan/atau pengeluaran, baik di dalam maupun di luar instalasi karantina. dan Dalam hal-hal tertentu, tindakan karantina sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan di luar tempat pemasukan dan/atau pengeluaran, baik di dalam maupun di luar instalasi karantina (pasal 20 UU 16/2009).

- Pengangkutan daging dari pelabuhan pemasukan sampai ke IKPH yang ditunjuk untuk keperluan pelaksanaan tindakan karantina dilakukan dibawah pengawasan petugas karantina hewan (Juklak Kabarantan no.146/2003).
- Petugas melakukan pemeriksaan fisik daging dengan mengambil sample secara acak untuk diperiksa di laboratorium. Setelah pemeriksaan selesai, kemasan kembali ditutup dan diberi segel.
- Apabila semua tindakan karantina yang dipersyaratkan telah dilaksanakan (tidak ditemukan penyakit dan layak dikonsumsi manusia dan telah memenuhi kewajiban jasa karantina) maka pembebasan dapat dilakukan (ditandai dengan dikeluarkannya sertifikat KH 12).

Impor daging dan sapi bakalan semula dimaksudkan hanya untuk mendukung dan menyambung kebutuhan daging sapi yang terus meningkat. Pada kenyataannya, di beberapa daerah ternyata daging dan sapi bakalan impor justru berpotensi mengganggu usaha agribisnis sapi potong lokal. Rembesan daging, jeroan, dan sapi bakalan impor yang relatif sangat murah sangat dimungkinkan terjadi karena tidak ada mekanisme pengawasan pasca pemasukan. Sebagaimana digambarkan pada gambar berikut:

Gambar 2.9. Sub-sistem Impor dalam Tata Niaga Komoditas Daging Sapi



Sumber : KPK, 2012 (diolah)

Hasil Penghitungan Sapi Potong dan Kerbau (PSPK) 2011 atau sensus ternak sapi potong 2011 telah menjungkirbalikkan pemikiran bahwa Indonesia adalah negara yang sebelumnya dikatakan *net importer* menjadi potensi sebagai *net eksporter* untuk ternak sapi potong. Hasil Sensus ternak tersebut menunjukkan bahwa populasinya berjumlah lebih dari 14,8 juta ekor. Jumlah tersebut ternyata jauh melampaui estimasi yang dilakukan oleh pemerintah yang pada Tahun 2011 melaporkan jumlahnya hanya 13,6 juta ekor. Jumlah populasi hasil Sensus ternak tersebut seharusnya dapat mengubah *road map* yang telah dibuat oleh pemerintah untuk Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau yang telah ditargetkan akan tercapai pada Tahun 2014. Didalam *road map* tersebut populasi sebesar 14,2 juta ekor akan tercapai pada Tahun 2014, sedangkan hasil Sensus Ternak 2011 sudah mencapai 14,8 juta.

Analisis ini mencoba mendudukan Program Swasembada Daging Sapi dikaitkan dengan hasil Sensus Ternak Sapi Potong Tahun 2011 yang berimplikasi terhadap penyediaan *stock* sapi potong dalam negeri, sehingga sebenarnya importasi tidak diperlukan lagi kecuali untuk daging sapi dengan kualitas tertentu yang belum bisa diproduksi dalam negeri yang jumlahnya terbatas. Dari hasil analisis yaitu populasi yang potensial untuk dijadikan *stock*, yaitu betina dewasa umur enam tahun keatas atau melahirkan lebih dari 5 kali dan jantan dewasa yang dikurangi untuk pemacek, menunjukkan bahwa pada bulan Juni potensi *stock* (*potensial stock*) selama bulan Juni sampai Desember berjumlah 2,362 juta ekor. Berarti rata-rata setiap bulannya persediaan *stock* tersebut

berjumlah 359 ribu ekor. Sedangkan kebutuhan ternak untuk dipotong selama Juni-Desember yaitu 1,406 juta ekor (*ready stock*) yang tergantung pada bulan-bulan tertentu pada Hari Besar Keagamaan maka pemotongan tersebut bervariasi yaitu selama puasa berjumlah 174,7 ribu ekor, lebaran 367,2 ekor, Idul Adha 190,7 ribu ekor dan pada hari Natal bulan Desember sebesar 172,9 ribu ekor, pada bulan-bulan lainnya Juni, Oktober kembali ke pemotongan normal yaitu sebesar masing-masing 167,1 ribu ekor.

Terdapat jumlah yang cukup besar dari stock ternak yang ada dimasyarakat (*potensial stock*) yakni sebesar 2,362 juta ekor dibandingkan dengan pemotongan ternak yang ada (*ready stock*) yaitu sebesar 1,406 juta ekor. Sehingga akan terjadi surplus ternak sapi potong yaitu sebesar 956.055 ekor. Surplus ternak sapi potong ini seharusnya menjadi stock tahun berikutnya yang apabila kebutuhan *ready stock* rata-rata 167 ribu ekor maka akan menyumbang stock sampai bulan Juni 2012. Jumlah ini masih dapat ditambah lagi dari stock ternak kerbau dan sapi perah jantan, sehingga surplus ternak pada tahun berjalan sebenarnya mampu mensuplai kebutuhan ternak hampir sepanjang tahun berikutnya.

Hasil-hasil Sensus sapi potong 2011 secara singkat antara lain dapat dilihat sbb:

1. Populasi

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Sapi potong | : 14,8 juta ekor       |
| Sapi perah  | : 597,1 ribu ekor      |
| Kerbau      | : <u>1,3 juta ekor</u> |
| Jumlah      | : 16,7 juta ekor       |

2. Pertumbuhan

Sapi potong, pertumbuhan populasi : 2003 – 2010 rata-rata : 5,32% per tahun atau 653,1 ribu ekor per tahun.

3. Distribusi per pulau

|                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| Pulau Jawa       | : 7,5 juta (50,68%),  |
| Pulau Sumatera   | : 2,7 juta (18,38%),  |
| Bali dan Nusra   | : 2,1 juta (14,18%),  |
| Sulawesi         | : 1,8 juta (12,08%),  |
| Kalimantan       | : 0,437 juta (2,95%), |
| Maluku dan Papua | : 0,258 juta (1,74%). |

4. Distribusi per Provinsi, antara lain sebagai berikut:

|                           |                            |
|---------------------------|----------------------------|
| Jawa timur                | : 4,7 juta ekor (31,89%),  |
| Jawa Tengah               | : 1,9 juta ekor (13,07%),  |
| Sulawesi Selatan          | : 984 ribu ekor (6,64%),   |
| Nusa Tenggara Timur (NTT) | : 778,2 ribu ekor (5,25%), |
| Lampung                   | : 742,8 ribu ekor (5,01%), |

Nusa Tenggara Barat (NTB) : 685,8 ribu ekor (4,63%),  
 Bali : 637,5 ribu ekor (4,31%),  
 Sumatera Utara : 541,7 ribu ekor (3,65%).

5. Menurut jenis kelamin dan umur, antara lain seperti tersebut dalam Tabel 2.3.

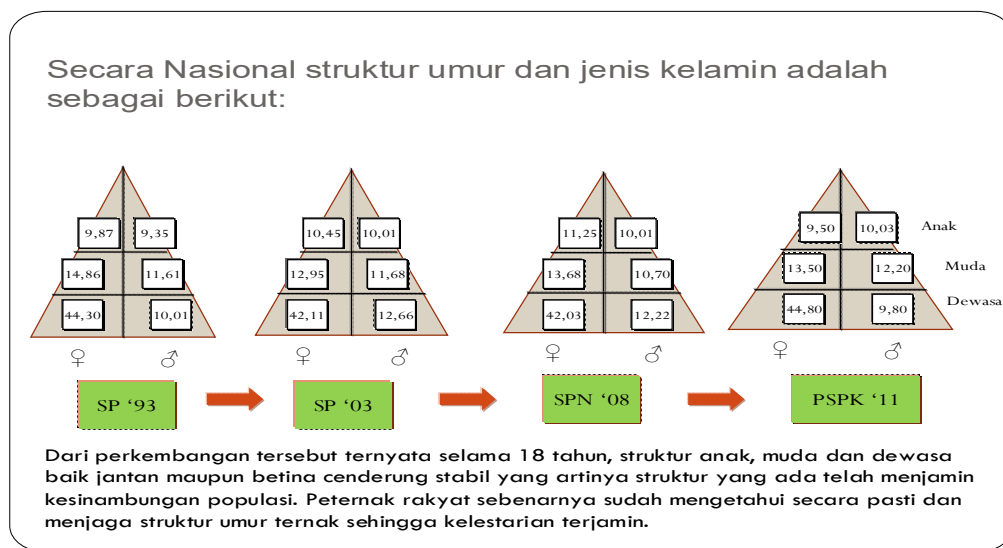
Tabel 2.3. Populasi sapi Berdasar Jenis Kelamin dan Umur, PSPK 2011 (%)

| (1)              | Jantan   |          |            |            | Betina   |          |            |               |
|------------------|----------|----------|------------|------------|----------|----------|------------|---------------|
|                  | Anak (2) | Muda (3) | Dewasa (4) | Jumlah (5) | Anak (6) | Muda (7) | Dewasa (8) | Jumlah (9)    |
| Sumatera         | 32,11    | 35,86    | 32,02      | 100,00     | 14,94    | 19,68    | 65,38      | 100,00        |
| Jawa             | 30,85    | 41,72    | 27,43      | 100,00     | 13,36    | 20,71    | 65,92      | 100,00        |
| Bali, NTB, NTT   | 27,13    | 37,35    | 35,52      | 100,00     | 14,76    | 19,58    | 65,66      | 100,00        |
| Kalimantan       | 25,94    | 33,63    | 40,43      | 100,00     | 14,16    | 20,52    | 65,32      | 100,00        |
| Sulawesi         | 33,46    | 32,47    | 34,07      | 100,00     | 14,26    | 17,16    | 68,58      | 100,00        |
| Maluku dan Papua | 32,73    | 31,77    | 35,50      | 100,00     | 16,27    | 18,70    | 65,02      | 100,00        |
| Indonesia        | 30,68    | 38,52    | 30,80      | 100,00     | 14,03    | 19,88    | 66,09      | 100,00        |
|                  |          | 31,85    |            |            |          |          | 68,15      |               |
| <b>TOTAL</b>     |          |          |            |            |          |          |            | <b>100,00</b> |

Sumber: Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, hasil PSPK 2011

6. Secara Nasional struktur umur: anak, muda, dewasa, dan jenis kelamin: betina dan dewasa dalam persentase, berturut-turut yaitu: 9,5; 18,5; 44,8; dan 10,08; 12,20; 9,80, tidak menunjukkan perbedaan yang berarti sejak 1993 berdasar hasil Sensus Pertanian (SP) dan Gambar: 2.10.

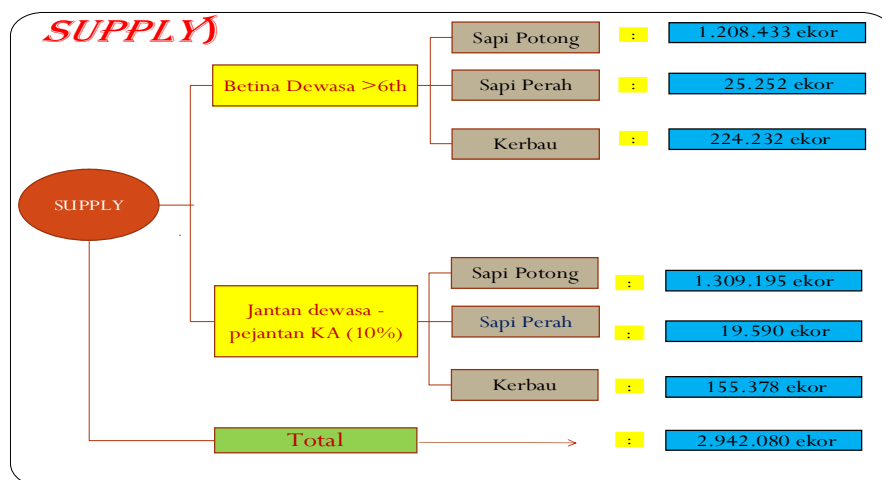
Gambar: 2.10. Struktur Populasi Sapi di Indonesia, PSPK 2011



Sumber: Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, 2011.

7. Dari aspek ketersediaan (*supply*), maka dapat dinyatakan sebagai berikut:
- Aspek *Supply* ternak sapi dan kerbau didekati dari struktur populasi ternak berdasarkan umur dan jenis kelamin.
  - Sehingga *supply* akan terdiri dari ternak betina dewasa diatas umur 6 tahun (5 kali beranak) dan ternak jantan dewasa yang dikurangi 10% sebagai pejantan kawin alam, berdasarkan hasil sensus ternak sapi potong, sapi perah dan kerbau Tahun 2011.
  - *Supply* ternak tersebut disebut sebagai **potensial stock**.
  - Secara rinci *potensial stock* pada tahun 2011 tersebut disajikan pada gambar 2.11.

Gambar 2.11. Analisa Supply Stock Sapi dan Kerbau Tahun 2011



Sumber: Direktorat Jederal Peternakan dan Kesehatan Hewan, 2011

8. Supply tahun 2012 untuk ternak sapi potong, sapi perah dan kerbau dengan memperhitungkan pertumbuhan populasi sapi potong, sapi perah dan kerbau sebagaimana di targetkan yaitu masing-masing :
- 1) Sapi potong : 2.678.758 ekor
  - 2) Sapi perah : 21.641 ekor
  - 3) Kerbau : 347.613 ekor
- Sehingga Jumlah *Potensial Stock* keseluruhan menjadi 3.048.012 ekor.
9. Konversi supply dalam bentuk daging pada tahun 2012 dapat diperhitungkan dengan menggunakan parameter sebagai berikut:
- 1) Rata-rata berat hidup untuk sapi potong : 350kg
  - 2) Karkas : 51,57 % atau 181,13kg
  - 3) Setara daging : 78,95 % atau 143,0 kg

- |                                   |                                     |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 4) Jeroan terhadap karkas         | : 14,5 % atau 20,73 kg              |
| 5) Rata-rata yang dapat dimakan   | : 163,73kg                          |
| 6) Penduduk tengah tahun          | : 243.965.009Juta Jiwa              |
| 7) Supply Daging untuk tahun 2012 | : 499,051.004kg/hampir 500 ribu ton |

Namun terdapat asumsi-asumsi sebagai berikut :

- Supply daging tersebut karena terdapat faktor-faktor kendala, yaitu :
- Sebagian besar ada di rumah tangga peternak yang terkait dengan geografis dan luasnya wilayah serta pola usaha yang tradisional;
- Transportasi dan distribusi ternak hidup terutama dari daerah sentra ternak luar Jawa pada umumnya belum lancar; dan
- Budaya memelihara ternak pada berbagai etnis suku bangsa yang bervariasi.

10. Faktor-faktor koreksi yang harus dipertimbangkan:

- Dengan mempertimbangkan asumsi tersebut maka tidak seluruhnya ternak yang ada sebagai potensial stock dapat di manfaatkan seluruhnya untuk konsumsi;
- Sehingga dilakukan alternatif dari potensial stock tersebut termanfaatkan sebesar : 85 % sampai 80 % untuk menjadi ternak siap potong yang dapat dipotong untuk memenuhi kebutuhan konsumsi. Alternatif ini dipilih karena lebih sesuai dengan perhitungan sesuai *Blue Print* yang telah ditetapkan yang mengarah impor sebesar 19,5% pada Tahun 2012 dengan skenario *most likely*.
- Dengan alternatif tersebut maka minimal ternak yang siap potong berjumlah : 2.438.410 – 2.590.810 ekor atau ketersediaan daging ternak lokal berjumlah : 400-424 ribu ton.

11. Perkiraan pencapaian swasembada daging sapi dapat dicapai, berdasar analisa dan asumsi hal-hal sebagai berikut:

- Perkiraan konsumsi daging sapi berdasarkan data SUSENAS yang telah diolah besarnya pada tahun 2011 yaitu 1,870 kg/kap/thn;
- Untuk konsumsi Tahun 2012 dengan mempertimbangkan parameter ekonomi:
  - a) Pertumbuhan penduduk : 1,49 %
  - b) Pertumbuhan ekonomi : 6,60 %
  - c) Elastisitas daging sapi : 1,2
  - d) maka konsumsi perkapita tahun 2012: 1,984 kg. Sehingga kebutuhan konsumsi masyarakat terhadap daging sapi secara keseluruhan berjumlah

sekitar: 484 ribu ton;

- Swasembada berarti atau diasumsikan: Produksi dalam negeri mencapai 90 % dan Impor baik sapi bakalan maupun daging 10 %. Berarti pada tahapan ini produksi dalam negeri dengan skenario 80-85% adalah sebesar 400-424 ribu ton (82,6%-.87,8%). Atau tingkat keswasembadaan daging sapi mulai menunjukkan kemajuan dengan impor hanya 12,2%-17,4%;
- Impor yang diperlukan hanya 60 ribu ton-85 ribu ton atau setara dengan impor sapi bakalan 200 ekor-283 ekor dan daging 24 ribu ton – 34 ribu ton.

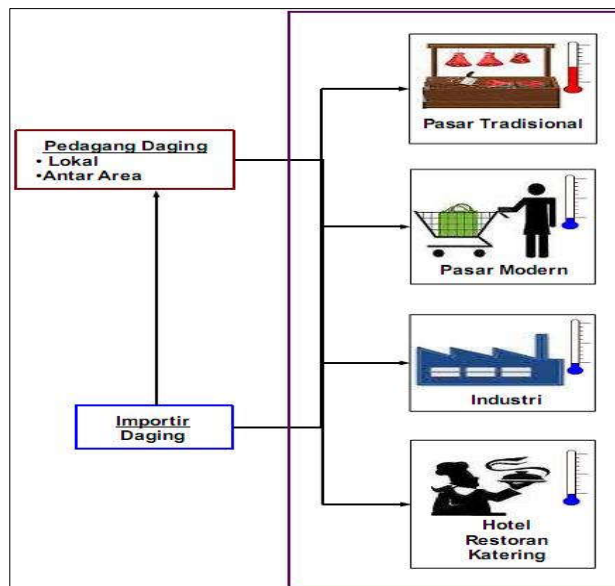
Implikasi dari analisis di atas adalah bahwa dengan surplus yang diperoleh maka sebenarnya importasi baik sapi bakalan maupun daging sudah tidak diperlukan lagi. Tetapi perlu dikemukakan bahwa surplus tersebut sebagian besar berada ditangan masyarakat peternak, sehingga diperlukan upaya untuk menjadikan potensial stock masuk menuju *ready stock*. Selama ini terjadi sumbatan pengaliran arus ternak *potensial stock* menuju *ready stock* karena:

Kebijakan importasi yang muncul untuk sapi bakalan dan daging yang tidak didasarkan pada potensi domestik. Pemotongan setiap tahun diperkirakan 2,1 juta ekor (*ready stock*) yang dapat berasal dari pemotongan sapi bakalan sebesar rata-rata 600 ribu ekor. Sedangkan impor daging berjumlah rata-rata pertahun 100 ribu ton yang dapat disetarakan dengan ternak 640 ribu ekor sehingga hampir 1,3 juta ekor pemotongan ternak berasal dari impor.

Selain tidak didasarkan pada potensi domestik, kebijakan importasi didasarkan pada angka konsumsi penduduk akan daging sapi yang belum memperoleh kepastian. Sehingga konsumsi diasumsikan dipatok menjadi lebih dari 2,4 kg/kapita per tahun. Angka ini sangat berbeda dengan konsumsi berdasarkan hasil Susenas-BPS yang menyatakan konsumsi penduduk akan daging sapi diperkirakan berjumlah 1,7 kg per-kapita per-tahun. Selisih angka ini berkonsekuensi sangat jauh dalam penyediaan ternak sapi maupun daging sapi. Setiap selisih 0,1 kg perkapita/thn diperlukan tambahan ternak sejumlah 160 ribu ekor. Dengan selisih 0,7 kg tersebut maka harus ada tambahan 1,12 juta ekor ternak sapi bakalan.

### 2.2.3. Aspek Konsumsi

Pedagang daging baik di tingkat lokal maupun antar-area merupakan simpul yang krusial. Produk hewan baik dalam bentuk daging segar maupun beku, berasal dari lokal, antar-area ataupun impor masuk ke pasar melalui pedagang daging ini.



Aspek konsumsi diatur antara lain dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 22 tahun 1983 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner. Beberapa ketentuan penting ditemukan antara lain pada:

**Pasal 3**

(1) Setiap orang atau badan yang melaksanakan:

- a) usaha pemotongan hewan untuk penyediaan daging kebutuhan antar Propinsi dan ekspor harus memperoleh surat izin usaha pemotongan hewan dari Menteri atau pejabat yang ditunjuknya.
- b) usaha pemotongan hewan untuk penyediaan daging kebutuhan antar Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dalam suatu Daerah Tingkat I harus memperoleh surat izin pemotongan hewan dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan.
- c) Usaha pemotongan hewan untuk penyediaan daging kebutuhan Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II harus memperoleh surat izin usaha pemotongan hewan dari Bupati atau Walikota Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

(2) Tata cara untuk memperoleh surat izin usaha pemotongan hewan ditetapkan oleh:

- a) Menteri sepanjang mengenai usaha pemotongan hewan untuk penyediaan daging kebutuhan antar Propinsi dan ekspor;
- b) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, sepanjang mengenai usaha pemotongan hewan untuk penyediaan daging kebutuhan antar Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II, dalam suatu Daerah Tingkat I yang bersangkutan;
- c) Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II sepanjang mengenai usaha pemotongan hewan untuk penyediaan daging kebutuhan suatu Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang bersangkutan;

*Pasal 4*

- (1) Daging hewan yang telah selesai di potong harus segera diperiksa kesehatannya oleh petugas pemeriksa yang berwenang.*
- (2) Daging yang lulus dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, baru dapat diedarkan setelah terlebih dahulu dibubuhi cap atau stempel oleh petugas pemeriksa yang berwenang.*
- (3) Ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) Pasal ini, dan cara penanganan serta syarat kelayakan tempat penjualan daging diatur lebih lanjut oleh Menteri.*
- (4) Setiap orang atau badan dilarang mengedarkan daging yang tidak berasal dari pemotongan hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah ini, kecuali daging yang berasal dari pemotongan hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah ini.*
- (5) Setiap orang atau badan dilarang menjual daging yang tidak sehat.*

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, pemerintah baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota wajib memiliki database pedagang daging. Tidak adanya database akan menyulitkan pengendalian dan pengawasan, khususnya terkait aspek keamanan, kesehatan, keutuhan dan kehalalan. Namun yang tidak kalah pentingnya adalah pengawasan terhadap peredaran daging, khususnya terkait pemasaran daging impor yang dapat mengganggu keseimbangan pasar.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 24/M-DAG/PER/9/2011 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan mengatur dalam pasal 7:

*Impor karkas, daging, jeroan, dan atau olahannya yang termasuk dalam Produk Hewan yang tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II Peraturan Menteri ini hanya untuk tujuan penggunaan dan distribusi komoditi yang diimpor untuk industri, hotel, restoran, catering, dan/atau keperluan khusus lainnya.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa daging impor tidak boleh masuk ke pasar tradisional. Memang hingga saat ini, mekanisme untuk memastikan hal tersebut belum terbangun. Perlindungan terhadap pasar tradisional dari serbuan daging impor murah dilakukan oleh pemerintah provinsi atau kabupaten/kota secara sporadis dan terlokalisir.

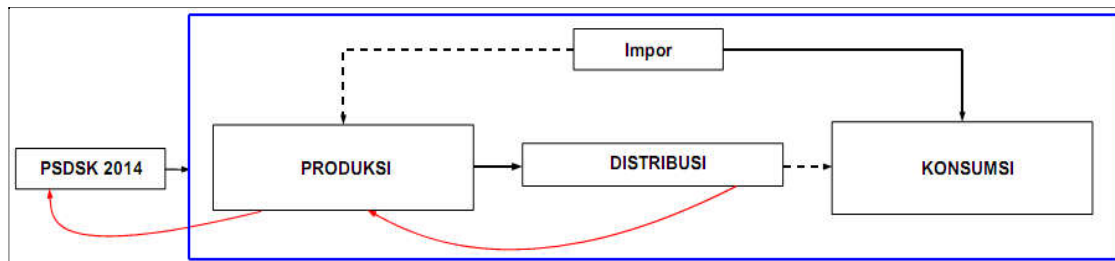
Memang pada pasal 18 Permendag nomor 24 tahun 2011, disebutkan bahwa Menteri Perdagangan dapat membentuk tim terpadu yang terdiri dari wakil instansi terkait untuk melakukan evaluasi dan pengawasan atas pelaksanaan impor dan ekspor Hewan dan/atau Produk Hewan. Kendati demikian, mekanisme teknis pelaksanaannya hingga saat ini belum jelas. Kondisi tersebut mengakibatkan terkendalanya pemkab/pemkot di daerah-daerah sampel kajian dalam melaksanakan fungsinya.

### BAB III

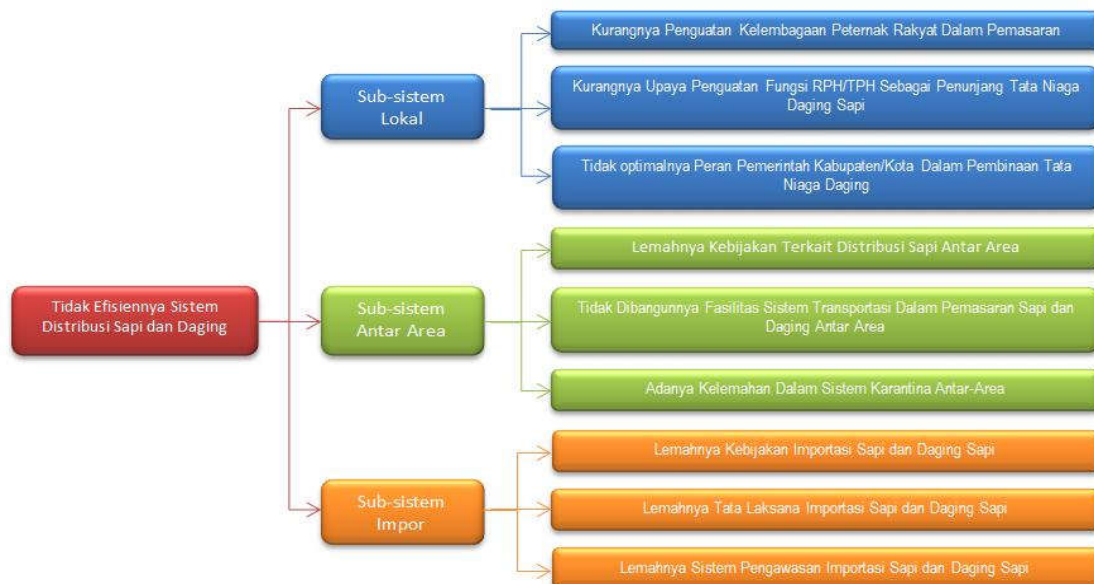
#### HASIL ANALISIS

#### KEBIJAKAN TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

Kebijakan tata niaga komoditas strategis yang saat ini dikhususkan pada daging sapi, berupaya menemukan simpul-simpul permasalahan yang meliputi aspek produksi, distribusi dan konsumsi. Kendati demikian, titik berat analisis terhadap sistem kebijakan berada pada aspek distribusi, yang mengindikasikan adanya permasalahan sebagaimana diilustrasikan di bawah ini. Berdasarkan hasil pengolahan data sekunder dan primer lapangan, terlihat bahwa kendala distribusi menyebabkan hambatan produksi, yang cenderung diatasi secara instan dengan kebijakan importasi (bersifat jangka pendek).



Tiga sub-sistem dalam distribusi sapi dan daging sapi yang diidentifikasi permasalahannya yaitu meliputi sub-sistem distribusi lokal, antar-area dan impor, seperti terlihat dalam gambar dibawah ini:



### 3.1. Sub-sistem Distribusi Lokal

Berdasarkan hasil observasi tim Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di provinsi Jawa Tengah (Jateng), Jawa Timur (Jatim), Sulawesi Selatan (Sulsel) dan Nusa Tenggara Timur (NTT), didapat beberapa temuan dalam sub-sistem distribusi lokal yaitu sebagai berikut:



#### 3.1.1. Kurangnya penguatan kelembagaan peternak rakyat dalam pemasaran

Dalam metodologi *Corruption Impact Assessment (CIA)*, perspektif kemudahan suatu kebijakan dicerminkan dari terpenuhinya kriteria penting kecukupan beban dalam pelaksanaan. Sedangkan ketepatan dari suatu kebijakan antara lain dicerminkan oleh kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan. Instrumen kebijakan dari suatu program harus dapat menunjukkan korelasi dan relevansi yang kuat pada target yang ingin dicapai oleh program tersebut.

Kurangnya penguatan kelembagaan peternak rakyat dalam pemasaran menunjukkan adanya kekosongan instrumen kebijakan yang dapat memastikan tercapainya target peningkatan produksi. Fokus terbesar PSDSK 2014 masih pada peningkatan produksi/populasi, tanpa menyentuh penguatan aspek pemasaran, keefektifan program berpotensi mengulang sejarah kegagalan program-program serupa sejak tahun 2000, yang pada gilirannya akan menimbulkan kerugian keuangan negara yang sangat besar.

#### A. Kurangnya penguatan kelembagaan peternak rakyat dalam mendapatkan akses pasar

Lokasi peternak rakyat yang terserak dan berskala kecil menyebabkan tingginya biaya pemasaran di lingkup lokal. Sebagai contoh di Kabupaten Kupang, terdapat 2 pasar ternak besar dan 1 pasar ternak kecil, dengan hari pasar bergantian (masing-masing beroperasi selama 2 hari per minggu). Namun jarak pasar ternak tersebut yang jauh dari titik-titik lokasi peternak menyebabkan peternak/pedagang pengumpul menghadapi kesulitan, terlebih dalam posisi tawar dengan pedagang besar/antar pulau. Pada hari pasar kedua, peternak/pedagang pengumpul tidak mempunyai pilihan lain kecuali melepaskan ternaknya walaupun dengan harga rendah, karena tidak mungkin membawa ternak pulang kembali.

Di lain pihak, walaupun terdapat pasar hewan di suatu wilayah, namun tidak dapat diakses dengan mudah oleh peternak rakyat ketika pasar hewan dikuasai oleh para blantik, seperti contoh di Jateng dan Jatim. Dari observasi langsung di lapangan, jelas bahwa yang dapat membawa masuk ternak kedalam pasar hanya komunitas pedagang dan blantik. Padahal salah satu tujuan pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan berdasarkan Undang-Undang 18 Tahun 2009 adalah mengembangkan sumber daya hewan **bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat** (pasal 3 huruf d). Selanjutnya diatur pada pasal 36 Ayat 1:

*(1) Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri maupun ke luar negeri.*

*(5) Pemerintah berkewajiban untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi hewan atau ternak dan produk hewan.*

Kemudian dalam penjelasan pasal 36 ayat (5), dinyatakan:

*Yang dimaksud dengan “menciptakan iklim usaha yang sehat”, antara lain, memberikan informasi pasar, serta melakukan survei dan kajian terhadap monopoli usaha peternakan secara horizontal/vertikal yang dapat membahayakan kepentingan nasional.*

Adanya hambatan akses pasar hewan menyebabkan lemahnya posisi tawar peternak sehingga margin sepenuhnya dinikmati pedagang dan blantik. Pada jangka panjang, hal ini akan berdampak pada:

- termarjinalkannya peternak (kesejahteraan tidak pernah meningkat),
- disinsentif bagi peternak untuk mengembangkan pola budidaya ternaknya, dan pada akhirnya
- PSDSK 2014 tidak mencapai tujuannya.

## B. Kurangnya penguatan kelembagaan peternak rakyat dalam mendapatkan informasi pasar

Transaksi jual-beli ternak sapi di pasar ternak hingga saat ini masih tradisional. Pada daerah lokasi kajian (Provinsi Jateng, Jatim, Sulsel dan NTT), pedagang menetapkan harga ternak hanya berdasarkan perkiraan/taksiran dari ukuran fisik dan berdasarkan pengalaman. Dalam transaksi jual-beli tersebut, juga terdapat kesepakatan tidak tertulis untuk merahasiakan harga dari pihak lain.

Selain tidak tersedianya alat timbangan, hingga saat ini penggunaan timbangan ternak cenderung menghadapi resistensi dari pedagang dan blantik (perantara). Sebagai contoh, data hasil observasi di Provinsi Jatim menunjukkan dari 212 pasar ternak yang terdata, hanya 29 pasar ternak yang memiliki timbangan ternak. Dari 29 pasar ternak tersebut, 4 di antaranya tidak memfungsikan alat timbangan yang ada, atau alat timbangan telah lama rusak.

Norma umum tentang pentingnya transparansi informasi pasar tercantum pada Undang-Undang nomor 18 tahun 2009, Pasal 36 Ayat 1 menyatakan:

*(1) Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri maupun ke luar negeri.*

*(5) Pemerintah berkewajiban untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi hewan atau ternak dan produk hewan.*

Dalam penjelasan pada Pasal 36 Ayat (5) UU disebutkan bahwa:

*yang dimaksud dengan “menciptakan iklim usaha yang sehat”, antara lain, memberikan informasi pasar, serta melakukan survei dan kajian terhadap monopoli usaha peternakan secara horizontal/vertikal yang dapat membahayakan kepentingan nasional”.*

Pada tataran teknis operasional, Ditjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian (P2HP) telah menerbitkan Pedoman Umum Operasional Pasar Ternak (Sapi dan Kerbau) edisi II 2012. Berdasarkan Pedoman Umum tersebut, salah satu fasilitas utama pasar ternak adalah timbangan ternak kapasitas 2.000 kg.

Tidak transparannya transaksi jual beli ternak sapi di pasar hewan menyebabkan tidak terdistribusikannya margin tata niaga secara proporsional, sehingga pelaku usaha/peternak tidak mendapatkan penghasilan yang layak, atau bahkan dirugikan karena margin sepenuhnya dinikmati pedagang dan blantik. Pada perspektif lain, risiko yang selalu timbul akibat kemungkinan salah taksir, diantisipasi oleh:

- pedagang, yang membebarkannya kepada pemilik ternak dengan menekan harga sapi

hidup serendah mungkin; dan

- pejalgal, yang membebankannya kepada konsumen dengan menaikkan harga daging setinggi mungkin.

Apabila kondisi ini tidak segera diperbaiki, maka kesejahteraan peternak dan masyarakat yang merupakan tujuan pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sesuai Undang-undang 18 tahun 2009 tidak dapat tercapai.

### **3.1.2. Kurangnya upaya penguatan Fungsi Rumah Potong Hewan (RPH)/Tempat Pemotongan Hewan (TPH) sebagai Penunjang Tata Niaga Daging Sapi**

#### **A. Tidak difungsikannya RPH/TPH sesuai peruntukannya**

Dari observasi RPH/TPH di Provinsi Jateng, Jatim, Sulsel dan NTT, ditemukan permasalahan antara lain:

- tidak semua kabupaten/kota memiliki RPH yang memenuhi persyaratan teknis,
- tidak berfungsinya RPH sebagai bagian dari *Cold Chain System* (daging tidak dilayukan, tidak tersedianya atau tidak difungsikannya ruang pendingin, daging hasil pengolahan RPH diangkut ke pasar dalam bentuk *hot meat*, menggunakan truk/mobil bak terbuka, becak atau sepeda motor)
- tidak difungsikannya sebagian atau keseluruhan fasilitas RPH,
- pengaturan zonasi dan fungsi ruang tidak sesuai peruntukan,
- kurangnya fasilitas *utility* (listrik, air bersih),
- terbatasnya akses kepada RPH,
- tidak adanya atau tidak berfungsinya juru sembelih bersertifikat,
- tidak terpenuhinya standar higien dan sanitasi,
- kurangnya anggaran dan upaya pemeliharaan RPH/TPH.

Dengan kondisi tersebut, daging yang berasal dari RPH/TPH tidak dapat dipastikan aman, sehat, utuh dan halal (ASUH). Hal tersebut tidak memenuhi ketentuan dalam Undang-Undang nomor 18 tahun 2009, pasal 62 Ayat (1):

*“Pemerintah daerah kabupaten/kota wajib memiliki rumah potong hewan yang memenuhi persyaratan teknis”.*

Penjelasan Pasal 62 UU 18 tahun 2009 Ayat (1) di atas adalah sebagai berikut:

Kewajiban pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki rumah potong hewan dimaksudkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam penyediaan pangan asal hewan yang aman, sehat, utuh dan/atau halal.

Selain itu dalam UU 18 tahun 2009, Pasal 35 juga disebutkan bahwa:

(1) Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pengembangan unit pascapanen produk hewan skala kecil dan menengah.

Kemudian dalam Permentan Nomor 13/Permentan/ot.140/1/2010 tentang persyaratan RPH ruminansia dan unit penanganan daging (*meat cutting plant*), pada Pasal 4, telah diatur bahwa:

RPH merupakan unit pelayanan masyarakat dalam penyediaan daging yang aman, sehat, utuh, dan halal, serta berfungsi sebagai sarana untuk melaksanakan:

- a. pemotongan hewan secara benar, (sesuai dengan persyaratan kesehatan masyarakat veteriner, kesejahteraan hewan dan syaria' agama);
- b. pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dipotong (*ante-mortem inspection*) dan pemeriksaan karkas, dan jeroan (*post-mortem inspection*) untuk mencegah penularan penyakit zoonotik ke manusia;
- c. pemantauan dan surveilans penyakit hewan dan zoonosis yang ditemukan pada pemeriksaan ante-mortem dan pemeriksaan post-mortem guna pencegahan, pengendalian, dan pemberantasan penyakit hewan menular dan zoonosis di daerah asal hewan.

Permentan tersebut juga mengatur bahwa setelah proses penyembelihan, karkas seharusnya digantung di ruang khusus untuk pelayuan dan pendinginan. Tujuan dari pelayuan adalah memastikan daging tidak lagi mengandung darah serta melepaskan daging dari kekakuan akibat stres hewan pada saat penyembelihan. Sedangkan tidak dilakukannya pendinginan dapat mengurangi kualitas daging dan menimbulkan risiko penyakit yang dapat membahayakan konsumen.

Berdasarkan hasil pendalaman lebih lanjut, sulitnya upaya pemenuhan kebutuhan industri pengolahan daging dari sapi lokal disebabkan terutama oleh rendahnya mutu daging hasil pemotongan RPH/TPH, yang tidak dapat memenuhi standar industri. Tidak efektifnya fungsi RPH/TPH mengakibatkan:

- Tereduksinya fungsi RPH/TPH sebatas pada sumber PAD, sehingga hanya membebani peternak lokal tanpa memberikan manfaat peningkatan daya saing produk daging; dan
- Terbaikannya hak konsumen terhadap perlindungan pemerintah dari produk hewan yang tidak aman, sehat, utuh dan halal (ASUH).
- Terlokalisasinya produksi daging lokal sebatas pada pemenuhan kebutuhan pasar tradisional di sekitar RPH; dan

- Tertutupnya peluang pemasaran daging hasil pengolahan di RPH/TPH ke daerah-daerah sentra konsumen, antara lain di Banten, DKI dan Jawa Barat.

Apabila kondisi ini dibiarkan terus berlanjut, patut dipertanyakan keseriusan pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan daging di sentra konsumen dari sapi lokal. Dalam *Corruption Impact Assessment* (CIA) perspektif kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kriteria kecukupan beban dalam pelaksanaan mengandung arti bahwa sarana dan prasarana yang dibutuhkan disiapkan secara memadai. Apabila tidak, peraturan akan menjadi tidak operasional sehingga penyimpangan menjadi sistemik.

### **3.1.3. Tidak Optimalnya Peran Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Pembinaan Tata Niaga Daging**

Sebelum masuk pada analisis tentang peran pemerintah kabupaten/kota dalam pembinaan tata niaga daging, perlu terlebih dahulu mencermati salah satu masalah besar yang dihadapi dalam kerangka regulasi peternakan. Dengan demikian, akar masalah sesungguhnya dapat ditemukan untuk kemudian dicarikan solusi yang tepat.

Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 pada Pasal 18 mengatur:

- (1) Dalam rangka mencukupi ketersediaan bibit, ternak ruminansia betina produktif diseleksi untuk pemuliaan, sedangkan ternak ruminansia betina tidak produktif disingkirkan untuk dijadikan ternak potong.
- (2) Ternak ruminansia betina produktif dilarang disembelih karena merupakan penghasil ternak yang baik, kecuali untuk keperluan penelitian, pemuliaan, atau pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan.
- (3) Pemerintah dan pemerintah daerah kabupaten/kota menyediakan dana untuk menjaring ternak ruminansia betina produktif yang dikeluarkan oleh masyarakat dan menampung ternak tersebut pada unit pelaksana teknis di daerah untuk keperluan penangkaran dan penyediaan bibit ternak ruminansia di daerah tersebut.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyeleksian dan penyingkiran sebagaimana pada ayat (1) dan penjaringan ternak ruminansia betina produktif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Selanjutnya pada Pasal 86 diatur:

Setiap orang yang menyembelih:

b. ternak ruminansia besar betina produktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 9 (sembilan) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) dan paling banyak Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah).

Walaupun dasar pengaturan pelarangan yang disertai ancaman pidana di atas adalah upaya menjaga kelestarian populasi bibit, operasionalisasinya di lapangan ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan. Dampak yang teridentifikasi di lapangan adalah jatuhnya harga sapi betina produktif di

tingkat peternak. Dengan alasan bahwa pejagal tidak dapat memotong sapi tersebut, pedagang akan mengenakan harga sangat rendah pada sapi betina produktif. Peternak yang menjual sapi karena terdesak kebutuhan tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima berapapun harga yang ditetapkan. Kenyataannya, jatuhnya harga justru sangat disambut baik oleh pejagal, mengingat harga daging tetap tinggi, tidak terpengaruh oleh apakah daging yang dijual di pasar berasal dari sapi jantan atau betina.

Fenomena tersebut dapat dijelaskan dengan pendekatan metode *Corruption Impact Assessment* (CIA). Pada perspektif kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kriteria kecukupan beban dalam pelaksanaan mengandung arti bahwa mekanisme pelaksanaan ketentuan telah siap secara memadai. Apabila tidak, peraturan akan menjadi tidak operasional sehingga penyimpangan menjadi sistemik. Kelemahan pada pasal 18 terletak pada tidak diperhitungkannya faktor-faktor sebagai berikut:

- Belum adanya database untuk mengidentifikasi betina produktif dari keseluruhan populasi betina, agar didapat data betina produktif yang layak untuk pemuliaan dari keseluruhan populasi betina produktif;
- Budaya peternak rakyat yang mengandalkan hasil penjualan ternak untuk memenuhi kebutuhan mendesak; dan
- Kesiapan anggaran pemerintah untuk sewaktu-waktu menyerap sapi betina produktif yang akan dijual oleh peternak.

Berdasarkan ketentuan pada pasal 18 ayat (3), Pemerintah dan pemerintah daerah kabupaten/kota wajib menyediakan dana untuk menjaring ternak ruminansia betina produktif yang dikeluarkan oleh masyarakat dan menampung ternak tersebut pada unit pelaksana teknis di daerah untuk keperluan penangkaran dan penyediaan bibit ternak ruminansia di daerah tersebut. Berdasarkan hasil PSPK 2011, jumlah populasi betina dewasa mencapai 66% (sekitar 9,7 juta ekor) dari total populasi sapi potong. Aturan tersebut jelas terlalu berat dilaksanakan oleh pemerintah karena dana yang harus disediakan sangat besar.

Kelemahan dalam aturan pelaksanaan ketentuan Undang-Undang terkait betina produktif juga semakin memperburuk situasi di lapangan. Permentan Nomor: 35/Permentan/OT.140/7/2011 tentang Pengendalian Ternak Ruminansia Betina Produktif pada Pasal 6 mengatur:

*Pengidentifikasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dilakukan sesuai kriteria:*

- a) ternak ruminansia besar yang melahirkan kurang dari 5 kali atau berumur dibawah 8 tahun, dan ternak ruminansia kecil yang melahirkan kurang dari 5 kali atau berumur dibawah 4 tahun 6 bulan;*
- b) tidak cacat fisik;*

- c) organ reproduksi normal dan/atau tidak cacat permanen; dan
- d) memenuhi persyaratan kesehatan hewan.

Dengan pendekatan metode *Corruption Impact Assessment (CIA)*, pada perspektif ketepatan dari kebijakan, kriteria kejelasan dari peraturan kebijakan mengharuskan adanya disambiguitas yang dapat mencegah adanya insentif untuk memanfaatkan *loophole* (celah) dalam suatu kebijakan. Permentan nomor 35 tahun 2011 memberikan celah bagi pedagang/pejagal untuk lolos dari penegahan di RPH/TPH dengan cara mencacatkan fisik sapi atau merusak organ reproduksi sapi.

Sampai dengan saat ini, terdapat juga ketidakjelasan kebijakan terkait sapi betina produktif yang diimpor sebagai bakalan untuk usaha penggemukan (*feedlotters*). Permentan nomor 35 tahun 2011 tidak memberikan ketegasan dalam hal apakah ketentuan larangan pemotongan beserta ancaman pidananya juga berlaku sama dengan sapi betina lokal. Ketidakjelasan dalam pengaturan ini dapat sangat merugikan sektor peternakan lokal, karena memicu terjadinya persaingan yang tidak berimbang dengan sapi betina impor. Ketika harga sapi betina lokal semakin jatuh karena larangan pemotongan, sapi betina impor tetap dapat dipotong dengan harga tinggi.

Kelemahan-kelemahan dalam kebijakan terkait sapi betina produktif menimbulkan dampak serius pada tataran operasional di lapangan, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Kesulitan yang ditimbulkan terutama pada sistem distribusi sapi hidup, baik lokal maupun antar-area.

#### **A. Tidak Efektifnya Fungsi Pemkab/Pemkot dalam Pembinaan Tunda Potong dan Pencegahan Pemotongan Sapi Betina Produktif (SBP)**

Data Dinas Peternakan NTT menunjukkan bahwa dalam 3 tahun terakhir:

- Terjadi pengeluaran sapi jantan berkualitas bagus secara besar-besaran sehingga mulai terjadi kelangkaan pejantan pemacek.
- Populasi sapi betina terus meningkat sehingga terjadi *over-supply* dan semakin menekan harga sapi betina. Berdasarkan pantauan pada bulan Juni-Juli 2012, harga sapi betina hanya Rp 8.000 sampai Rp 9.000 per kg hidup.
- Pemotongan SBP semakin meningkat untuk memenuhi kebutuhan konsumsi lokal.

Berdasarkan observasi RPH/TPH, ditemukan bahwa 80% sapi yang dipotong adalah SBP berumur muda. Petugas Dinas Pertanian/Peternakan kabupaten/kota tidak berdaya mencegah pemotongan sapi muda atau betina produktif. Penyebab utama dari kondisi tersebut antara lain adalah:

- Adanya kelemahan dalam regulasi terkait SBP. Permentan Nomor: 35/Permentan/OT.140/7/2011 pada Pasal 6 mengatur:

Pengidentifikasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dilakukan sesuai kriteria:

- a) ternak ruminansia besar yang melahirkan kurang dari 5 kali atau berumur dibawah 8 tahun, dan ternak ruminansia kecil yang melahirkan kurang dari 5 kali atau berumur dibawah 4 tahun 6 bulan;
- b) tidak cacat fisik;
- c) organ reproduksi normal dan/atau tidak cacat permanen; dan
- d) memenuhi persyaratan kesehatan hewan.

Ketentuan di atas memberikan celah bagi pejagal/pedagang untuk lolos dari penegahan di RPH dengan secara sengaja mencacatkan sapi betina. Berdasarkan hasil observasi di lapangan, modus pencacatan adalah mematahkan kaki atau merusak organ reproduksi sapi. Petugas di RPH dengan demikian tidak memiliki pilihan selain membiarkan sapi betina produktif untuk dipotong.

- Adanya kelemahan dalam tata laksana izin potong. Untuk mendapatkan izin potong, sapi yang dibawa ke RPH wajib dilengkapi dengan leges desa atau keterangan kepala desa/lurah yang diurus oleh pejagal/pedagang. Rata-rata biaya pengurusan administrasi tingkat desa/kelurahan berkisar antara Rp 10.000 - Rp 50.000 per ekor. Leges desa hanya mencantumkan keterangan sahnya pemilikan dan ciri-ciri sapi untuk keperluan transportasi. Intersepsi/penegahan sapi muda/betina produktif di RPH dengan demikian sulit dilakukan karena resistensi pedagang/pejagal yang terlanjur mengeluarkan banyak biaya untuk pengurusan dan pengangkutan.

Tidak efektifnya fungsi Pemkab/Pemkot dalam pembinaan tunda potong dan pencegahan pemotongan Sapi Betina Produktif (SBP) menyebabkan:

- Rusaknya tata niaga sapi lokal karena jatuhnya harga sapi betina produktif yang sangat merugikan peternak rakyat, dan di sisi lain kerugian ekonomi yang diderita oleh konsumen karena harga daging sapi di tingkat lokal tetap tinggi,
- Dalam jangka panjang, kerusakan yang diakibatkan oleh jatuhnya harga sapi betina akan menghilangkan minat peternak rakyat memelihara sapi betina, sehingga pada akhirnya menghancurkan sama sekali budidaya peternakan dalam negeri.

## **B. Tidak Efektifnya Peran Pemkab/Pemkot dalam Melindungi Konsumen dari Daging yang Diragukan Keamanan, Kesehatan, Keutuhan dan Kehalalannya**

Dari hasil observasi di Provinsi Jateng, Jatim, Sulsel dan NTT, ditemukan beberapa permasalahan antara lain:

- Pengenaan retribusi dan sumbangan pihak ketiga (total antara Rp 10.000 - Rp 55.000 per ekor) untuk pengurusan surat keterangan sehat di kabupaten/kota tanpa pemeriksaan oleh dokter hewan yang kompeten. Pada beberapa kabupaten/kota, hal tersebut disebabkan antara lain oleh jumlah dokter hewan di dinas pertanian/peternakan setempat sangat kurang atau bahkan tidak ada sama sekali.
- Pengenaan retribusi izin potong tanpa pemeriksaan *ante-mortem* dan *post-mortem* di RPH/TPH.
- Tetap beroperasinya RPH/TPH yang tidak memenuhi syarat teknis higiene dan sanitasi serta tidak memiliki juru sembelih halal

Kondisi tersebut tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Pasal 58 yaitu:

(1) Dalam rangka menjamin produk hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan.

(2) Pengawasan dan pemeriksaan produk hewan berturut-turut dilakukan di tempat produksi, pada waktu pemotongan, penampungan, dan pengumpulan, pada waktu dalam keadaan segar, sebelum pengawetan, dan pada waktu peredaran setelah pengawetan.

Selain itu, dalam Permentan Nomor: 13/Permentan/OT.140/1/2010 pada pasal 39 ayat (4) disebutkan bahwa:

...izin usaha pemotongan hewan dapat dicabut apabila:

b) melanggar persyaratan teknis tata cara pemotongan dan atau penanganan daging tenak ruminansia

Selanjutnya pada pasal 41 disebutkan:

(6) Setiap RPH wajib mempekerjakan paling kurang satu orang juru sembelih halal;...

(11) Juru sembelih halal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c harus memenuhi persyaratan paling kurang mempunyai sertifikat sebagai juru sembelih halal yang dikeluarkan oleh lembaga berwenang.

Tidak efektifnya peran Pemkab/Pemkot dalam melindungi konsumen dari daging yang diragukan keamanan, kesehatan, keutuhan dan kehalalannya menyebabkan:

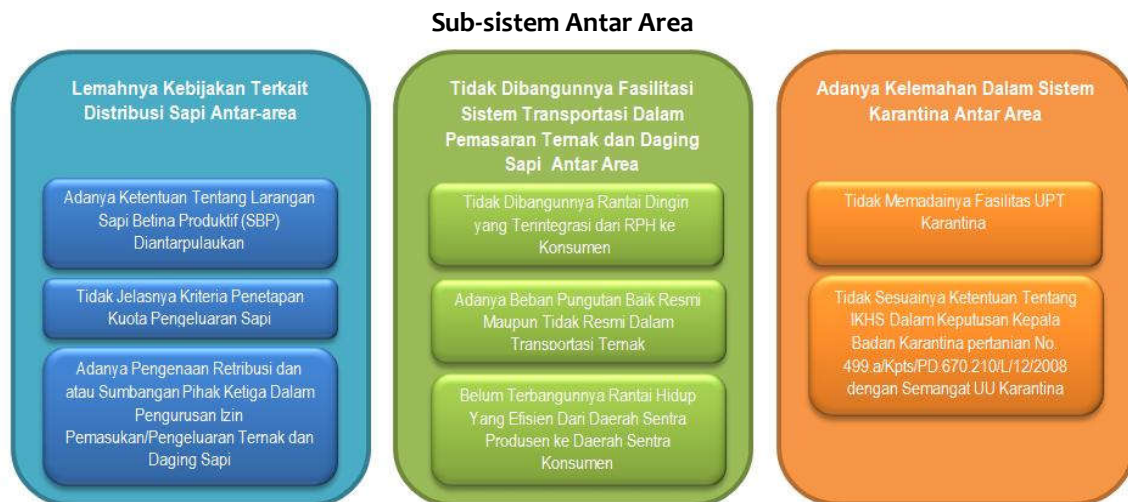
- Tereduksinya fungsi dinas pertanian/peternakan kabupaten/kota sebatas pada pemungut retribusi, sehingga hanya membebani peternak lokal tanpa memberikan manfaat

peningkatan daya saing produk daging; dan

- Terbaikannya hak konsumen terhadap perlindungan pemerintah dari produk hewan yang tidak aman, sehat, utuh dan halal.

### 3.2. Sub-sistem Distribusi Antar-Area

Persoalan yang ditimbulkan oleh pengaturan sapi betina produktif memberikan dampak yang juga tidak kalah serius pada sub-sistem distribusi antar-area. Pada beberapa provinsi, aturan tersebut ditafsirkan dalam bentuk pelarangan pengeluaran sapi betina, tanpa melihat tujuan pengeluaran atau kondisi populasi setempat. Persoalan ini bertambah kompleks akibat adanya kekosongan aturan dalam distribusi sapi antar-area, dan pengenaan retribusi yang tidak tepat.



#### 3.2.1. Lemahnya Kebijakan terkait Distribusi Sapi Antar-area

##### A. Adanya Ketentuan tentang Larangan Sapi Betina Produktif (SBP) Diantarpulaukan

Kondisi di lapangan yang teridentifikasi di NTT, antara lain:

- Over-population sapi betina sehingga harganya semakin rendah,
- Kelangkaan jantan unggul,
- Tidak tercegahnya pemojongan betina produktif secara besar-besaran.

Ini terkait dengan kebijakan Pemprov NTT mengeluarkan Pergub yang melarang SBP diantarpulaukan. Padahal menurut Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009, tindakan yang dilarang adalah penyembelihan, sebagaimana disebutkan pada pasal 18 menyebutkan: (2) Ternak ruminansia

betina produktif dilarang disembelih karena merupakan penghasil ternak yang baik, kecuali untuk keperluan penelitian, pemuliaan, atau pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan.

Kurangnya pemahaman mengenai substansi Undang-Undang menyebabkan peraturan di daerah kurang memperhatikan:

- Belum adanya database untuk mengidentifikasi betina produktif dari keseluruhan populasi betina, agar didapat data betina produktif yang layak untuk pemuliaan dari keseluruhan populasi betina produktif;
- Budaya peternak rakyat yang mengandalkan hasil penjualan ternak untuk memenuhi kebutuhan mendesak;
- Perimbangan populasi bibit dan pemacek; dan
- Mutasi ternak untuk pembibitan dan/atau budidaya sebagaimana dimaksud dalam UU 18 Tahun 2009 Pasal 18.

Padahal, hingga saat ini belum ada sistem database ternak, sehingga sulit untuk memisahkan betina bibit, betina muda, betina majir dan betina afkir. Sedangkan, Pemprov menerbitkan berbagai peraturan pelarangan atau pembatasan secara pukul rata. Hambatan kebijakan dalam distribusi sapi antar-area dengan alasan perlunya mencegah pemotongan betina produktif, atau mengamankan target populasi di setiap provinsi mengakibatkan terganggunya tata niaga. Padahal, kewajiban mencegah pemotongan ada pada Pemkab/Pemkot setempat, sehingga pelarangan pengeluaran antar-pulau sesungguhnya melampaui kewenangan Pemprov. Pengembangan budidaya di provinsi-provinsi pendukung juga terkena dampak negatif. Provinsi-provinsi di luar produsen utama yang juga berusaha mengejar target populasi mengalami kesulitan mendatangkan sapi betina yang dibutuhkan untuk budidaya, padahal di provinsi asal terjadi over-populasi sapi betina.

Menurut pendekatan metode *Corruption Impact Assessment (CIA)* pada perspektif ketepatan dari kebijakan, tidak terpenuhinya kriteria ketepatan lingkup wewenang kebijakan dapat menimbulkan risiko *overlapping* kewenangan antar lembaga sektor. Pembagian target populasi per provinsi dalam PSDSK 2014 tidak dilengkapi dengan kejelasan tentang pengaturan terkait SBP. Akibatnya, upaya masing-masing provinsi untuk mengejar target memicu ekonomi biaya tinggi karena perlunya terlebih dahulu mengatasi hambatan berupa larangan SBP diantarpulau.

## B. Tidak Jelasnya Kriteria Penetapan Kuota Pengeluaran Sapi

Blueprint PSDSK 2014 membagi target populasi berdasarkan provinsi. Dengan adanya target tersebut, pemerintah provinsi cenderung mengejar target membatasi pengeluaran sapi, tanpa melihat kemampuan daya dukung lingkungan (pakan dan air).

Sebagai contoh, NTT menetapkan kuota pengeluaran sapi per kabupaten. Padahal, kepadatan populasi sapi sudah sangat tinggi dibandingkan dengan daya dukung lingkungan untuk kebutuhan pakan dan air. Dari data Puslitbangnak 2011, tingkat kematian pedet di NTT mencapai 10-20%, yang antara lain disebabkan kekurangan pakan dan air. Di lain pihak, provinsi-provinsi lain di Sumatera dan Kalimantan yang sesungguhnya memiliki sumber pakan melimpah justru kekurangan populasi, terutama bibit.

Sampai saat ini, belum ada aturan dari pusat yang mengatur pedoman lalu lintas ternak antar daerah. Padahal ini sudah diamanatkan dalam PP 38/2007 pada Lampiran Pertanian Sub Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan, membagi urusan Penyebaran dan Pengembangan Peternakan sebagai berikut:

- Pemerintah Pusat membuat Penetapan pedoman lalu lintas ternak antar daerah.
- Pemerintah Provinsi melakukan Pemantauan lalu lintas ternak wilayah provinsi.
- Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan Pemantauan lalu lintas ternak wilayah kabupaten/kota.

Menurut pendekatan metode *Corruption Impact Assessment (CIA)* pada perspektif ketepatan dari kebijakan, tidak terpenuhinya kriteria kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan dapat menyebabkan potensi penyalahgunaan diskresi oleh pejabat yang berwenang. Dalam hal ini, tidak jelasnya kriteria penetapan kuota pengeluaran sapi, selain membuka peluang penyalahgunaan diskresi oleh pejabat yang berwenang pada Dinas Peternakan setempat, juga menyebabkan:

- Tidak lancarnya lalu-lintas distribusi ternak;
- Sebaran ternak tidak proporsional; dan
- Tidak terpenuhinya kebutuhan daging di provinsi-provinsi yang kekurangan populasi.

**C. Adanya pengenaan retribusi dan atau sumbangan pihak ketiga dalam pengurusan izin pemasukan/pengeluaran ternak dan daging sapi.**

Selain biaya pengurusan izin, baik melalui layanan perizinan maupun melalui dinas peternakan, sampai dengan saat ini Pemerintah Provinsi masih menetapkan tarif sumbangan pihak ketiga untuk pedagang yang akan mengeluarkan atau memasukkan ternak sapi antar area.

Sebagai contoh adalah sumbangan pihak ketiga ditetapkan oleh Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 36 tahun 2007 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah Pada Dinas Peternakan Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam BAB III mengenai besarnya sumbangan dalam pasal 3 disebutkan :

- (1) *Besarnya sumbangan ditetapkan berdasarkan hasil kesepakatan dengan usaha di bidang peternakan untuk menghasilkan produksi dan jasa di bidang peternakan yang dimanfaatkan oleh pihak ketiga.*
- (2) *Besarnya sumbangan sebagaimana dimaksud dalam pasal (1) untuk masing-masing jenis produksi peternakan adalah sebagaimana terlampir dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan peraturan ini.*

Penetapan tarif sumbangan pihak ketiga untuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan dan produk-produk peternakan yang diantarpulaukan tidak sesuai dengan sifat sumbangan itu sendiri, karena menjadi rancu dengan komponen retribusi. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 8 tahun 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga oleh Daerah di Pasal 1 disebutkan bahwa: *yang dimaksud dengan sumbangan pihak ketiga kepada Daerah adalah pemberian pihak ketiga kepada Daerah secara ikhlas, tidak mengikat, perolehannya oleh pihak ketiga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik berupa uang atau disamakan dengan uang maupun barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak.*

Analisis kebijakan pengenaan retribusi dan atau sumbangan pihak ketiga dalam pengurusan izin pemasukan/pengeluaran ternak dan daging sapi menggunakan pendekatan metode *Corruption Impact Assessment (CIA)* mengidentifikasi kelemahan terutama pada perspektif ketepatan dari kebijakan. Kriteria yang tidak terpenuhi adalah pada kejelasan dari peraturan kebijakan, ketepatan lingkup wewenang kebijakan dan kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan. Dampak kerentanan yang timbul adalah adanya insentif untuk memanfaatkan *loophole* dalam suatu kebijakan, risiko *overlapping* kewenangan antar lembaga sektor dan potensi

penyalahgunaan diskresi oleh pejabat yang berwenang.

Selain perspektif di atas, kelemahan juga teridentifikasi dalam perspektif transparansi prosedur administratif. Apabila kriteria aksesibilitas dan keterbukaan, prediktabilitas pejabat publik dalam membuat keputusan dan keberadaan mekanisme pengendalian terhadap korupsi tidak terpenuhi, penerapan kebijakan pengenaan pungutan memunculkan dampak kerentanan korupsi, yaitu tidak adanya mekanisme kontrol baik dari internal maupun eksternal, hilangnya kepastian hukum dan kepastian berusaha, serta prosedur didesain untuk melegalkan praktik-praktik koruptif.

Di sisi ekonomi, pengenaan retribusi dan atau sumbangan pihak ketiga dalam pengurusan izin pemasukan/pengeluaran ternak dan daging sapi tidak mencerminkan semangat yang diamanatkan dalam Undang-Undang nomor 18 tahun 2009. Tambahan beban yang harus ditanggung oleh pelaku usaha, baik peternak, pedagang maupun pejalag menyebabkan:

- Beban biaya per ekor ternak menjadi tinggi, sehingga daya saing ternak lokal menjadi lemah, dan
- Harga sapi di tingkat peternak ditekan, sementara harga daging di tingkat konsumen menjadi mahal.

### 3.2.2. Tidak Dibangunnya Fasilitas Sistem Transportasi dalam Pemasaran Sapi dan Daging Antar-area

#### A. Tidak dibangunnya Rantai Dingin yang Terintegrasi dari RPH ke Konsumen

Observasi pada wilayah-wilayah produsen di Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan NTT menunjukkan tidak ada distribusi daging dari daerah *net producer* ke sentra konsumen. Data dari provinsi-provinsi tersebut tidak menunjukkan adanya pengiriman daging, namun hanya pengiriman sapi hidup. Padahal, pengiriman sapi selain biayanya mahal, juga berisiko tinggi.

Beberapa kabupaten/kota (contohnya Kota Surabaya dan Kabupaten Kupang) sebenarnya telah memiliki RPH yang dilengkapi *cold storage*. Dengan volume pemotongan yang sangat besar di Kota Surabaya dan konsumsi daging sapi yang relatif kecil di Kabupaten Kupang, kedua daerah tersebut sangat potensial menjadi penyuplai daging untuk daerah konsumen seperti DKI, Banten dan Jabar. Kenyataannya, kondisi tersebut tidak tercapai karena rantai dingin yang merupakan prasyarat utama tidak dibangun.

Dalam Undang-Undang 18 Tahun 2009, disebutkan dalam Pasal 36 (1) bahwa Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri maupun ke luar negeri.

(2) Pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk membina peningkatan produksi dan konsumsi protein hewani dalam mewujudkan ketersediaan pangan bergizi seimbang bagi masyarakat dengan tetap meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha peternakan.

Selanjutnya dalam Pasal 76;

(1) Pemberdayaan peternak, usaha di bidang peternakan, dan usaha di bidang kesehatan hewan dilakukan dengan memberikan kemudahan bagi kemajuan usaha di bidang peternakan dan kesehatan hewan serta peningkatan daya saing.

(2) Kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pengaksesan sumber pembiayaan, permodalan, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta informasi;
- b. pelayanan peternakan, pelayanan kesehatan hewan, dan bantuan teknik;
- c. penghindaran pengenaan biaya yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi;
- d. pembinaan kemitraan dalam meningkatkan sinergi antarpelaku usaha;
- e. penciptaan iklim usaha yang kondusif dan/atau meningkatkan kewirausahaan;
- f. pengutamaan pemanfaatan sumber daya peternakan dan kesehatan hewan dalam negeri;
- g. pemfasilitasan terbentuknya kawasan pengembangan usaha peternakan;
- h. pemfasilitasan pelaksanaan promosi dan pemasaran; dan/atau
- i. perlindungan harga dan produk hewan dari luar negeri.

Selain itu diatur dalam PP 38/2007 Lampiran Pertanian, Sub Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Sub sub bidang 13) Panen, Pasca Panen dan Pengolahan Hasil:

- Pemerintah Pusat: Penetapan standar unit pengolahan, alat transportasi dan unit penyimpanan dan kemasan hasil peternakan.
- Pemerintah Provinsi: Pengawasan standar unit pengolahan, alat transportasi dan unit penyimpanan dan kemasan hasil peternakan wilayah provinsi.
- Pemerintah Kabupaten/Kota: Bimbingan penerapan standar unit pengolahan, alat transportasi dan unit penyimpanan dan kemasan hasil peternakan wilayah kabupaten/kota.

Belum adanya rantai dingin yang terintegrasi dari RPH ke sentra konsumen menyebabkan:

- Tidak ada nilai tambah bagi peternakan lokal,
- Tidak sampainya daging dari sentra produsen ke sentra konsumen, dan

- Kerugian negara akibat tidak termanfaatkannya fasilitas RPH secara optimal.

Kondisi ini sebenarnya tidak pernah berubah sejak awal program swasembada daging tahun 2000. Inisiatif pemerintah yang relatif tidak signifikan dalam hal ini patut menimbulkan pertanyaan terkait keseriusan pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan daging di sentra konsumen dari sapi lokal. Dalam *Corruption Impact Assessment (CIA)* perspektif kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kriteria kecukupan beban dalam pelaksanaan mengandung arti bahwa sarana dan prasarana yang dibutuhkan disiapkan secara memadai. Apabila tidak, peraturan akan menjadi tidak operasional sehingga penyimpangan menjadi sistemik.

#### **B. Adanya beban Pungutan baik Resmi maupun Tidak Resmi dalam transportasi ternak**

Konsekuensi dari tidak adanya rantai dingin adalah sistem distribusi terbatas pada transportasi ternak sapi dalam keadaan hidup (*rantai hidup/live chain*). Selain besarnya risiko kematian di perjalanan dan kerugian akibat susut bobot, biaya transportasi ternak sapi masih diperberat oleh adanya pungutan-pungutan, baik resmi maupun tidak resmi.

Berdasarkan observasi Tim Kajian KPK di lapangan, pada setiap trip rata-rata setiap pedagang sapi yang menggunakan truk atau mobil pickup melalui 3 sampai 4 *checkpoint*. Pada setiap *checkpoint*, jumlah pungutan berkisar antara Rp 10.000 sampai dengan Rp 25.000. Di luar *checkpoint*, pungutan tidak resmi dari oknum petugas dan preman mencapai Rp 100.000 per trip.

Padahal dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Pasal 77:

1) *Pemerintah dan pemerintah daerah melindungi peternak dari perbuatan yang mengandung unsur pemerasan oleh pihak lain untuk memperoleh pendapatan yang layak.*

Pungutan resmi dan tidak resmi menyebabkan:

- Kerugian perekonomian akibat ekonomi biaya tinggi, dan
- Tidak terlindunginya peternak dari pemerasan menyebabkan tingginya persepsi korupsi di masyarakat.

**C. Belum terbangunnya rantai hidup yang efisien dari daerah sentra produsen ke daerah sentra konsumen**

Data Dinas Peternakan Provinsi Sulsel dan NTT menunjukkan kecenderungan pengiriman sapi ke DKI dan sekitarnya semakin menurun dari tahun ke tahun. Pengiriman sapi cenderung mulai beralih ke Banjarmasin dan Nunukan. Padahal, kondisi pasar DKI dan sekitarnya masih kekurangan pasokan daging. Dari data Komite Daging DKI Jakarta, per Maret 2012 harga daging menunjukkan kecenderungan terus meningkat hingga Rp 75.000 – Rp 80.000 per kilogram, atau 25% dari harga normal Rp 60.000 – Rp 65.000 per kilogram. Di lain pihak, Feedloter kekurangan sapi hidup lokal untuk memenuhi kewajiban penyerapan sapi lokal, dengan alasan sulit mendatangkan sapi dari Jatim atau NTT.

Padahal menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Pasal 36:

- (1) Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri maupun ke luar negeri.*
- (2) Pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk membina peningkatan produksi dan konsumsi protein hewani dalam mewujudkan ketersediaan pangan bergizi seimbang bagi masyarakat dengan tetap meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha peternakan.*

Sehingga kurang dukungan infrastruktur transportasi sapi dan daging antar pulau dapat mengakibatkan:

- Beban biaya per ekor ternak menjadi tinggi, sehingga daya saing ternak lokal menjadi lemah,
- Harga sapi di tingkat peternak ditekan, sementara harga daging di tingkat konsumen menjadi mahal,
- Kerugian perekonomian akibat hilangnya potensi stok daging, dan
- Kecenderungan pemenuhan kebutuhan daging melalui impor.

### 3.2.3. Adanya Kelemahan dalam Sistem Karantina Antar-area

#### A. Tidak Memadainya Fasilitas UPT Karantina

Observasi pada UPT Karantina di provinsi-provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan NTT menunjukkan kecenderungan yang sama, yaitu tidak memadainya fasilitas seperti:

- Lokasi instalasi karantina Balai Besar Karantina Makassar terletak jauh dari pelabuhan,
- Instalasi karantina Surabaya kapasitasnya kecil, tidak sebanding dengan volume lalu-lintas ternak,
- Balai Besar Karantina Makassar dan Stasiun Karantina Kelas I Parepare tidak memiliki ruang penyimpanan dingin (*cold storage*) yang layak, sehingga tindakan karantina dilakukan di ruang penyimpanan dingin milik importir/distributor yang bersangkutan.

Padahal telah diatur kriteria teknis mengenai instalasi karantina di luar tempat pemasukan/pengeluaran dijelaskan pada Lampiran Keputusan Kepala Badan Karantina Pertanian Nomor: 499.a/Kpts/PD.670.210/L/12/2008 tentang Pedoman Persyaratan Teknis Karantina Hewan Untuk Produk Hewan Pangan (daging, karkas dan jeroan) Bagian VII (Persyaratan Teknis):

##### 1. Lokasi.

(a) Lokasi IKH/IKHS produk hewan yang terbaik adalah di pelabuhan/tempat pemasukan produk hewan..

Selanjutnya berkenaan dengan kelengkapan ruang pendinginan, diatur pada Bagian VII (Persyaratan Teknis):

##### 4. Sarana dan Prasarana Utama:

(c) Cold storage dapat berupa cold room dan/atau chilling room dan/atau refrigerator yang dilengkapi alat pengukur suhu (*termometer*) dan kelembaban (*higrometer*).

Sehingga tidak memadainya fasilitas UPT karantina dapat menyebabkan tidak optimalnya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Badan Karantina.

#### B. Tidak sesuaiya ketentuan tentang IKHS dalam Keputusan Kepala Badan Karantina Pertanian Nomor: 499.a/Kpts/PD.670.210/L/12/2008 dengan semangat UU Karantina

Keputusan Kepala Badan Karantina Pertanian Nomor: 499.a/Kpts/PD.670.210/L/12/2008 tentang Pedoman Persyaratan Teknis Instalasi Karantina Hewan Untuk Produk Hewan Pangan (daging, karkas dan jeroan) Bagian VII (Persyaratan Teknis):

*...atau apabila tidak memungkinkan maka lokasi IKH/IKHS dapat di luar pelabuhan dengan jarak sedekatnya atau maksimal 100 km atau 3 jam perjalanan. Jarak tersebut ditentukan dengan berdasarkan pertimbangan hasil analisa resiko yang dilakukan oleh tim yang ditunjuk oleh Kepala Badan karantina Pertanian.*

Sedangkan dalam Undang-Undang Karantina Pasal 3, disebutkan tujuan karantina yaitu untuk:

*b) mencegah tersebarnya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia;*

Sehingga ketidaksesuaian antara ketentuan IKHS dalam Keputusan Kabarantan dan UU Karantina dapat menyebabkan Terancamnya peternakan Indonesia karena penyebaran penyakit.

Kebijakan dalam sistem karantina hingga saat ini belum menunjukkan semangat yang sejalan dengan tujuan peraturan perundang-undangan peternakan dan kesehatan hewan, serta perkarantinaan itu sendiri. Dengan menerapkan pendekatan CIA, kedua temuan di atas mengindikasikan kelemahan-kelemahan kebijakan dalam sistem karantina, pada perspektif-perspektif:

1. Kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, terutama kriteria kecukupan beban dalam pelaksanaan. Kebijakan terkait Instalasi Karantina Hewan Sementara (IKHS) guna mengatasi kurangnya fasilitas di UPT karantina setempat justru cenderung memperberat beban pelaksanaan peraturan perundang-undangan, yang pada gilirannya berdampak pada peraturan menjadi tidak operasional sehingga penyimpangan menjadi sistemik. Kesulitan operasional yang terjadi akibat ketentuan jarak IKHS memperbesar risiko tidak tercegahnya penyimpangan. Jarak IKHS juga menyulitkan tercegahnya kolusi dan nepotisme, suap-menyuap dan gratifikasi kepada petugas karantina.

2. Ketepatan dari kebijakan, terutama kriteria kejelasan dari peraturan kebijakan dan kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan. Lemahnya regulasi perkarantinaan telah terdeteksi dari tingkat direktif (Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah) hingga tingkat operasional (Keputusan Kepala Barantan). Dimungkinkannya penggunaan IKHS tanpa kriteria yang ketat memperlonggar ruang lingkup diskresi hingga pada taraf yang sulit untuk dikontrol. Dampaknya adalah adanya insentif untuk memanfaatkan *loophole* dalam suatu kebijakan, sekaligus adanya potensi penyalahgunaan diskresi oleh pejabat yang berwenang.

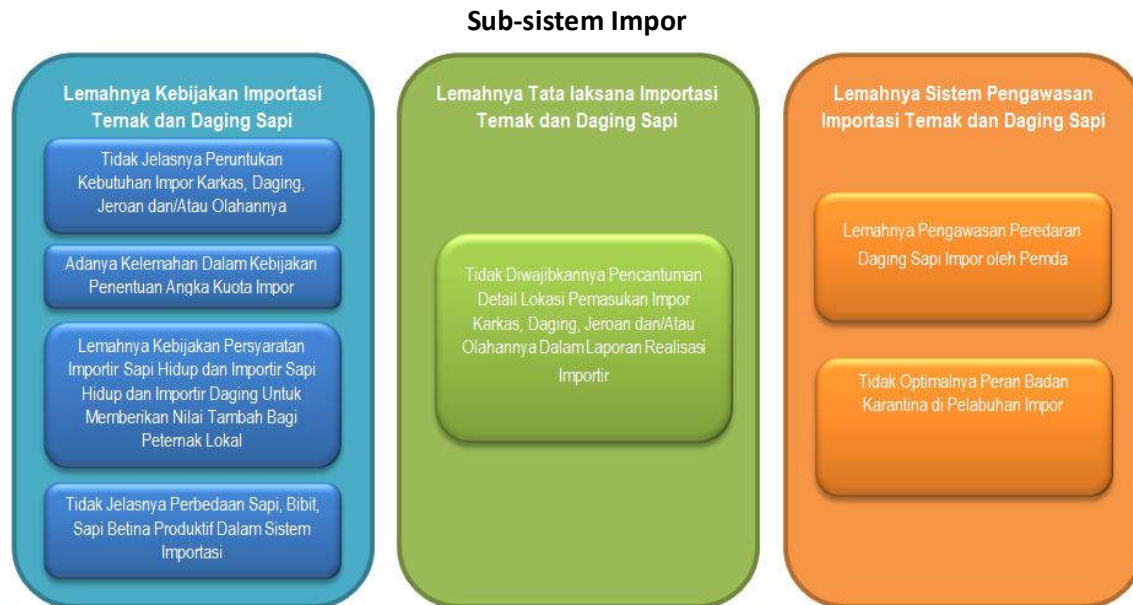
3. Transparansi prosedur administratif, terutama kriteria aksesibilitas dan keterbukaan, prediktabilitas pejabat publik dalam membuat keputusan dan keberadaan mekanisme pengendalian terhadap korupsi. Keberadaan IKHS, terutama yang berjarak jauh dari UPT karantina mengurangi keefektifan mekanisme kontrol internal sehingga dapat menimbulkan dugaan bahwa prosedur didesain untuk melegalkan praktik-praktik koruptif.

### **3.3. Sub-sistem Impor**

Kebijakan pemerintah membuka kran impor sapi dan daging sapi perlu dicermati tidak dari satu sisi, yaitu upaya pemenuhan kebutuhan daging sesegera mungkin, namun juga di sisi lain terutama pada dampaknya kepada peternakan lokal dan upaya pencapaian swasembada itu sendiri, serta yang terpenting adalah kerentanan korupsi pada instrumen-instrumen kebijakannya. Secara umum, ditemukan beberapa kerentanan korupsi pada semua perspektif CIA, yaitu:

1. Kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, pada kriteria;
  - kecukupan beban dalam pelaksanaan,
  - kemungkinan perlakuan memihak, dan
  - kecukupan tingkat hukuman.
2. Ketepatan dari kebijakan, pada kriteria:
  - kejelasan dari peraturan kebijakan,
  - ketepatan lingkup wewenang kebijakan, dan
  - kejelasan dan obyektivitas setiap standar diskresi dalam kebijakan.
3. Transparansi prosedur administratif, pada kriteria:
  - aksesibilitas dan keterbukaan,
  - prediktabilitas pejabat publik dalam membuat keputusan, dan
  - keberadaan mekanisme pengendalian terhadap korupsi.

Secara rinci, kelemahan-kelemahan tersebut dianalisis pada uraian di bawah ini.



### 3.3.1. Lemahnya Kebijakan Importasi Sapi dan Daging Sapi

#### A. Tidak Jelasnya Peruntukan Kebutuhan Impor karkas, Daging, Jeroan dan/atau Olahannya

Dalam Regulasi terdapat multitafsir/ketidakjelasan terkait peruntukkan daging sapi impor. Dalam dokumen RPP (Rekomendasi Persetujuan Pemasukan) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian contoh: Keputusan Menteri Pertanian No: 5244/Kpts/PD.410/12/2011 tentang RPP Pemasukan karkas, daging, jeroan dan/atau olahannya dari luar negeri ke dalam wilayah negara Republik Indonesia disebutkan importasi diperuntukan bagi keperluan **industri, hotel, restoran, katering dan toko modern**. Dalam pelaksanaannya tidak jelas akan didistribusikan kemana daging impor ini. Contoh hasil observasi tim KPK Di pasar tradisional Pabaeng-baeng Makassar, ditemukan pasokan jeroan beku impor dalam jumlah besar. Jeroan beku impor tersebut terdiri dari jantung dan hati, yang dikemas dalam kardus satuan 20 kilogram. Harga per kilogram berkisar antara Rp 35.000 hingga Rp 40.000.

Padahal Pasal 3 huruf (b) UU No 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang menyebutkan pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan bertujuan untuk mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa **asal hewan secara mandiri**, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian

ketahanan pangan nasional. Dalam penjelasan pasal tersebut : Yang dimaksud dengan asas “kemandirian” adalah penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dilakukan dengan mengutamakan penggunaan bahan, sarana produksi, dan sarana pendukung lainnya dari dalam negeri untuk mencapai penyediaan ternak dan produk hewan bagi masyarakat.

Pasal 3 dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 50/Permentan/ot.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan, dan/atau Olahannya ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia menyebutkan (2) RPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling kurang memuat: g. tujuan penggunaan dan distribusi (3) Tujuan penggunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g meliputi **hotel, restoran, katering, dan industri**.

Pasal 7 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor : 24/M-DAG/PER/9/2011 tentang karkas, daging, jeroan, dan atau olahannya yang termasuk dalam Produk Hewan yang tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II Peraturan Menteri ini hanya untuk tujuan penggunaan dan distribusi komoditi yang diimpor untuk **industri, hotel, restoran, katering, dan/atau keperluan khusus lainnya**.

Ketidakjelasan suatu kebijakan berpotensi menimbulkan dampak kerentanan korupsi berupa adanya insentif untuk memanfaatkan *loophole* dalam suatu kebijakan dan potensi penyalahgunaan diskresi oleh pejabat yang berwenang. Secara ekonomi, ambiguitas tujuan penggunaan importasi daging/karkas/jeroan dan atau olahannya dapat berakibat:

- Masuknya daging sapi impor ke pasar tradisional berpotensi merusak pasar ternak lokal dan memukul harga di tingkat lokal.
- Dalam jangka panjang berpotensi membunuh peternak lokal dan menempatkan negara masuk dalam *food trap* negara importir.

#### **B. Adanya kelemahan dalam kebijakan penentuan angka kuota impor**

Pemerintah menetapkan kebijakan impor didasarkan pada perhitungan supply-demand kebutuhan daging sapi di Indonesia. Kekurangan penyediaan daging tahun 2012 sebesar 84.927 ton akan dipenuhi dari impor sapi bakalan sebanyak 283.000 ekor (setara 50.940 ton) dan impor daging beku sebanyak 34.000 ton. Di semester 2 ada penarikan sisa kuota yang tidak terealisasi di Semester I sebanyak 1500 ton dan penambahan kuota sebanyak 5500 ton untuk daging jenis CL 85 dan CL65. Penambahan tersebut digunakan untuk keperluan industri. Berubah-ubahnya penentuan kuota menunjukkan bahwa terdapat kelemahan dalam sistem pendataan kebutuhan daging.

Hal tersebut di atas bisa terjadi karena tidak dituangkannya penetapan kuota nasional dalam suatu produk hukum yang mengikat.

Padahal dalam Pasal 36 ayat (4) UU no 18 tahun 2009 tentang peternakan dan Kesehatan Hewan disebutkan hewan atau ternak dan produk hewan dari luar negeri dilakukan apabila produksi dan pasokan hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri belum mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat.

Selain itu, dalam Pasal 3 UU tersebut disebutkan pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan bertujuan untuk: *e. memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.*

Selanjutnya dalam Pasal 37 huruf (5) UU tersebut juga menyebutkan Pemerintah berkewajiban untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi hewan atau ternak dan produk hewan. Dalam Penjelasan disebutkan: *Yang dimaksud dengan “menciptakan iklim usaha yang sehat”, antara lain, memberikan informasi pasar, serta melakukan survei dan kajian terhadap monopoli usaha peternakan secara horizontal/vertikal yang dapat membahayakan kepentingan nasional.*

Sehingga kelemahan dalam penentuan kebijakan impor dapat menyebabkan:

- Tidak adanya kepastian berusaha
- Potensi dimanfaatkannya diskresi penentuan angka kuota oleh pihak-pihak tertentu.
- Tidak cermatnya pemerintah dalam menetapkan kuota impor memberikan dampak yang tidak berimbang importir dan peternak rakyat. Sebagai contoh adalah realisasi impor di tahun 2010 sejumlah 221.230 ton. Jika importir daging mengambil keuntungan sekurangnya Rp 10 ribu/kg, maka potensi keuntungan segelintir importir minimal Rp. 2 T/thn (221.230 ton X Rp. 10 ribu/kg). Sementara di tahun 2010 harga sapi lokal di tingkat peternak jatuh dari Rp. 23-24 ribu/kg menjadi Rp. 16-19 ribu/kg (kerugian sekitar Rp. 5-7 ribu/kg bobot hidup). Potensi kerugian yang diderita 4-5 juta peternak rakyat di Indonesia mencapai Rp. 1,8 T (1,2 jt juta ekor sapi lokal X 300 kg/sapi X Rp. 5 rb/kg)
- Berlebihnya jumlah stok ternak siap potong di pasaran menyebabkan tidak seimbangnya supply demand di dalam negeri.
- menyebabkan terpukulnya harga ternak siap potong lokal, sehingga sangat merugikan peternak rakyat.

- Dalam jangka panjang berpotensi membunuh peternak lokal dan menempatkan negara masuk dalam *food trap* negara importir.

### **C. Lemahnya kebijakan persyaratan importir sapi hidup dan importir daging untuk memberikan nilai tambah bagi peternak lokal**

Saat ini Kementerian Pertanian belum memiliki dasar hukum bagi penetapan kriteria bagi importir sapi hidup dan daging sapi yang mendorong nilai tambah bagi peternak lokal. Penetapan kriteria importir ternak sapi hanya didasarkan pada metode yang disusun oleh Direktorat Budidaya. Kriteria tersebut adalah : Kinerja Realisasi (20 poin); Usaha Pembibitan (25 poin); **Serapan Ternak Lokal** (20 poin); Rumah Potong Hewan (20 poin); **Usaha Kemitraan** (15 poin).

Sedangkan untuk penetapan kriteria importir daging/karkas dan atau produk olahannya didasarkan pada metode yang disusun oleh Direktorat Kesmavet. Kriteria tersebut adalah : Kapasitas IHKS (kg); Loading Kapasitas Maksimum IHKS (kg); Nilai Past Performance; Kapasitas Impor; Alokasi Impor (kg); **Penyerapan Lokal, Jaringan Distribusi dan Pengalaman** (tidak dijelaskan bobotnya) dan Alokasi sesudah penyesuaian (kg). Khusus untuk kriteria penyerapan lokal, jaringan distribusi dan pengalaman yang ditetapkan bagi importir daging tidak jelas maksud dan mekanismenya.

Padahal dalam Pasal 3 huruf (a) (b) (d) UU 18 thn 2009 tentang peternakan dan Kesehatan Hewan disebutkan pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan bertujuan untuk:

- a. mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- b. mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian ketahanan pangan nasional;
- d. mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat;

Suatu kebijakan yang memberikan ruang lebar bagi diskresi menimbulkan dampak kerentanan korupsi yang besar berupa kemungkinan perlakuan memihak dan penyalahgunaan diskresi. Tidak adanya prediktabilitas pejabat publik dalam membuat keputusan juga memberikan dampak pada hilangnya kepastian hukum dan kepastian berusaha, yang secara ekonomi akan menyebabkan:

- Melemahnya daya saing peternak lokal karena tidak adanya dukungan nilai tambah bagi, dan

- Dalam jangka panjang membunuh peternak lokal dan menempatkan negara masuk dalam *food trap* negara importir.

#### **D. Tidak jelasnya perbedaan sapi bibit, sapi betina produktif dalam sistem impor**

Terdapat ketidakjelasan dalam sistem HS (*Harmonization System*) code untuk sapi bibit, sapi betina produktif. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

| HS Code       | Uraian               | Description of Good       | Bea Masuk (%) |
|---------------|----------------------|---------------------------|---------------|
| 0102.21.00.00 | -- Sapi bibit        | Pure Bred Breeding animal | 0             |
| 0102.29.10.10 | ---Sapi jantan lembu | oxen                      | 0             |
| 0102.29.10.90 | --- lain-lain        | other                     | 5             |
| 0102.29.90.00 | --- lain-lain        | other                     | 5             |

Sumber : Pusat Kebijakan pendapatan Negara – Badan Kebijakan Fiskal (2012)

Terdapat perbedaan prosedur dan tarif impor antara bibit sapi dan sapi betina produktif. Saat ini tidak dibedakan HS code sapi bibit dan sapi betina produktif sehingga dimungkinkan bagi importir memasukkan sapi betina produktif sebagai sapi bibit untuk menghindari tarif.

Padahal dalam melakukan impor sapi bibit, importir wajib memenuhi persyaratan mutu dan melengkapinya dengan sertifikat bibit dari negara asal untuk mendapatkan Rekomendasi Persetujuan Pemasukan (RPP) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/OT.140/3/2012 tentang Persyaratan Mutu Benih, Bibit Ternak, Dan Sumber Daya. Dalam pasal 9 Peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/OT.140/3/2012 tentang Persyaratan Mutu Benih, Bibit Ternak, Dan Sumber Daya Genetik Hewan disebutkan bahwa Pemasukan benih dan/atau bibit harus memenuhi persyaratan mutu dan dilengkapi dengan sertifikat bibit dari negara asal.

Adanya ketidakjelasan kriteria bibit dan betina biasa terindikasi merupakan suatu celah yang sangat rentan korupsi. Selain membuka peluang selebar-lebarnya bagi petugas di lapangan untuk menerapkan diskresi dan menghilangkan prediktabilitas pengambilan keputusan, ketidakjelasan ini juga dapat disalahgunakan untuk melegalkan praktik-praktik koruptif. Sedangkan secara ekonomi, kerugian yang dapat ditimbulkan meliputi:

- Potensi hilangnya penerimaan negara dalam bentuk bea masuk.
- Adanya celah untuk dilakukannya pelanggaran oleh pihak-pihak tertentu.
- Merusak supply sapi potong dalam negeri.
- Merusak sumber daya genetik sapi lokal.

### 3.3.2. Lemahnya Tata Laksana Importasi Sapi dan Daging Sapi

#### **A. Tidak Diwajibkannya Pencantuman Detail Lokasi Pemasukan Impor Karkas, Daging, Jeroan dan/atau Olahannya dalam Laporan Realisasi Importir**

Dalam dokumen RPP (Rekomendasi Persetujuan Pemasukan) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian hanya mewajibkan importir untuk membuat laporan realisasi pemasukan, tanpa mencantumkan dengan lengkap lokasi tujuan pemasukan tersebut. Selain itu dalam Surat Persetujuan Impor (SPI) yang dikeluarkan oleh Kementerian Perdagangan tidak disebutkan kewajiban importir untuk mencantumkan dengan lengkap lokasi tujuan pemasukan dalam laporan realisasinya

Padahal Pasal 3 dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 50/Permentan/ot.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan, dan/atau Olahannya ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia menyebutkan (2) RPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling kurang memuat: g. tujuan penggunaan dan distribusi (3) Tujuan penggunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g meliputi **hotel, restoran, catering, dan industri**.

Pasal 7 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor : 24/M-DAG/PER/9/2011 tentang karkas, daging, jeroan, dan atau olahannya yang termasuk dalam Produk Hewan yang tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II Peraturan Menteri ini hanya untuk tujuan penggunaan dan distribusi komoditi yang diimpor untuk **industri, hotel, restoran, catering, dan/atau keperluan khusus lainnya**.

Tidak diwajibkannya pencantuman detail lokasi pemasukan impor karkas, daging, jeroan dan/atau olahannya dalam laporan realisasi importir tidak sejalan dengan tujuan pengaturan dari kebijakan itu sendiri. Hal ini merupakan bentuk kerentanan korupsi akibat dimungkinkannya suatu prosedur disalahgunakan untuk melegalkan praktik-praktik koruptif. Secara ekonomi, kelemahan ini juga menyebabkan:

- Potensi rembesnya daging impor ke pasar tradisional.
- Masuknya daging sapi impor ke pasar tradisional berpotensi merusak pasar ternak lokal dan memukul harga di tingkat lokal.

### **3.3.3. Lemahnya sistem pengawasan importasi sapi dan daging sapi**

#### **A. Lemahnya pengawasan peredaran daging sapi impor oleh Pemda**

Berdasarkan hasil observasi Provinsi Sulawesi Selatan, masih ditemukan pasokan jeroan beku impor dalam jumlah besar di pasar tradisional. Jeroan beku impor tersebut terdiri dari jantung dan hati, yang dikemas dalam kardus satuan 20 kilogram. Harga per kilogram berkisar antara Rp 35.000 hingga Rp 40.000. Selain itu di Dinas Pertanian dan Dinas Perdagangan Kota Surabaya juga tidak melakukan pengawasan terhadap peredaran daging sapi impor di pasar modern maupun pasar tradisional. Kewenangan dan tupoksi masing-masing SKPD terkait pengawasan peredaran daging sapi impor tidak jelas diatur dalam Peraturan Daerah setempat.

Padahal Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan pada pasal 36 mengatur: (5) Pemerintah berkewajiban untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi hewan atau ternak dan produk hewan.

Dalam rangka menciptakan iklim usaha yang sehat, Peraturan Menteri Perdagangan nomor 24 tahun 2011 pada Pasal 7 mengatur: Impor karkas, daging, jeroan, dan atau olahannya yang termasuk dalam Produk Hewan yang tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II Peraturan Menteri ini hanya untuk tujuan penggunaan dan distribusi komoditi yang diimpor untuk industri, hotel, restoran, catering, dan/atau keperluan khusus lainnya. Masuknya produk sapi impor ke pasar tradisional memukul harga di tingkat lokal sehingga sangat merugikan bagi peternak lokal. Hal tersebut sangat tidak sesuai dengan semangat menciptakan iklim usaha yang sehat diamanatkan dalam Undang-Undang.

alam PP nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, pada lampiran Z. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian Dan Ketahanan Pangan, sub bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan, diatur pembagian urusan Kesehatan Hewan (Keswan), Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan sebagai berikut:

- Pemerintah pusat: Penetapan pedoman pengawasan lalu lintas ternak, produk ternak dan hewankesayangan.
- Pemerintah provinsi: Pengawasan lalu lintas ternak, produk ternak dan hewan

kesayangan dari/ke wilayah provinsi dan lintaskabupaten/kota.

- Pemerintah kabupaten/kota Pengawasan lalu lintas ternak, produk ternak dan hewan kesayangan dari/ke wilayah kabupaten/kota.

Peraturan Menteri Pertanian nomor: 50/Permentan/OT.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan, dan/atau Olahannya kedalam Wilayah Negara Republik Indonesia, pada pasal 3 angka (3) mengatur penggunaan daging impor sebagai berikut: Tujuan penggunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g meliputi hotel, restoran, katering, dan industri. Selanjutnya, pada pasal 34 disebutkan: Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan karkas, daging, jeroan, dan/atau olahannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 diatur dengan peraturan tersendiri.

Sampai dengan saat ini, belum ada peraturan khusus berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud. Pengawasan produk pangan asal hewan di Jawa Timur masih berpegang pada Keputusan Kepala Dinas Peternakan Propinsi Jawa Timur nomor 188.4/2667/117.03/2008 tentang Standart Operasional Prosedur Pengawasan Produk Pangan Asal Hewan Di Jawa Timur. Dalam SOP tersebut, memang dibolehkan peredaran daging dan jeroan asal luar negeri hingga pasar modern, pasar tradisional, bahkan penjaan keliling rumah ke rumah, sebagaimana dapat dilihat pada lampiran bagian VII.Tata Cara Pengawasan, Huruf B.Peredaran Daging dan Jeroan Asal Luar Negeri.

Ketidakjelasan atau *overlapping* lingkup kewenangan merupakan salah satu kriteria kerentanan korupsi. Salah satu dampak langsungnya adalah penyimpangan yang terjadi sangat sulit terdeteksi, selain membuka peluang bagi upaya-upaya pihak-pihak tertentu melegalkan suatu penyimpangan. Secara ekonomi, tidak jelasnya satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang memikul tanggung jawab mencegah perembesan daging ke pasar tradisional sangat merugikan, karena:

- Masuknya daging sapi impor ke pasar tradisional berpotensi merusak pasar ternak lokal dan memukul harga di tingkat lokal.
- Berlebihnya jumlah stok ternak siap potong di pasaran menyebabkan tidak seimbangnya supply demand di dalam negeri.

## B. Tidak Optimalnya Peran Badan Karantina di Pelabuhan Impor

Saat ini barang impor (daging sapi) dapat keluar dari pelabuhan walaupun tindakan karantina belum tuntas. Pemeriksaan dilakukan di IKHS (Instalasi Karantina Hewan Sementara)/IKPH (Instalasi Karantina produk Hewan) milik perusahaan importir yang letaknya berada di luar pelabuhan, bahkan letak IKHS bisa mencapai lebih dari 100km (contoh : Lokasi IKHS di Kota Tasikmalaya dengan pelabuhan pemasukan Tanjung Priuk) dan lokasi IKPH (contoh : Lokasi IKPH di Rancaekek Majalaya dengan pelabuhan pemasukan Tanjung Priuk). Untuk kontainer berisi daging yang masuk dalam PIB (Pemberitahuan Impor Barang) jalur hijau, barang dapat keluar sebelum karantina melakukan pengambilan sample darah/daging. Pengambilan sample darah sapi/daging dilakukan di lokasi IKHS/IKPH milik importir sedangkan pemeriksaan laboratorium dilaksanakan di laboratorium UPT Karantina yang lokasinya berjauhan.

Padahal dalam Pasal 3 huruf (a) UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, disebutkan tujuan karantina yaitu: a. mencegah masuknya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari luar negeri ke dalam wilayah negara Republik Indonesia; Sementara dalam Pasal 19 Peraturan Menteri Pertanian No. 50/Permentan/ot.140/9/2011 tentang rekomendasi persetujuan pemasukan karkas, daging, jeroan, dan/atau olahannya ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia disebutkan : (1) Karkas, daging, jeroan, dan/atau olahannya yang diangkut dengan kontainer, disegel oleh Dokter Hewan berwenang di negara asal dan hanya boleh dibuka oleh petugas karantina hewan di tempat pemasukan.

Sesuai dengan perspektif kemudahan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam CIA, kriteria kecukupan beban dalam pelaksanaan UPT karantina seharusnya dilengkapi dengan instalasi karantina hewan, yang berlokasi di wilayah kerja karantina atau berada di *entry point* (pintu pemasukan). Beberapa potensi kerentanan penyimpangan dan korupsi terjadi pada proses pemasukan sapi/daging impor, antara lain:

- Letak IKHS yang diluar entripoint menimbulkan ancaman masuknya produk hewan ilegal/ yg tidak memenuhi *Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)*,
- Adanya celah untuk melakukan pelanggaran oleh pihak2 tertentu karena lemahnya kontrol,
- Menimbulkan kontra produktif dan inefisiensi, dan
- Tidak akuntabelnya pemasukan daging ke dalam negeri.



## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN PERBAIKAN**

Secara sistemik, terdapat berbagai persoalan dalam kebijakan tata niaga komoditas pangan khususnya komoditas strategis daging sapi, yang meliputi arah kebijakan yang tidak tepat, lemahnya penegakan hukum, semangat otonomi daerah yang tidak sejalan dengan kepentingan nasional, termasuk perilaku koruptif. Beban persoalan tersebut ikut mempengaruhi tidak maksimalnya target kebijakan pemerintah yang diatur selama ini, yang membawa berbagai permasalahan dan menimbulkan konflik baik pada tingkat regulasi maupun praktis dalam setiap kegiatan.

Adanya permasalahan-permasalahan tersebut mendorong KPK melakukan kajian terhadap Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi yang dilakukan pada bulan Februari s.d September 2012. Dari sejumlah temuan yang telah diidentifikasi selama proses kajian, KPK mendeteksi area paling rawan tindak pidana korupsi terletak pada kebijakan importasi daging dan sapi hidup. Secara lebih khusus, kerawanan tindak pidana korupsi terdeteksi pada:

- (i) penetapan kuota impor dan penentuan jatah impor,
- (ii) ketidakjelasan kriteria sapi bibit dan betina produktif pada proses importasi.

Kerawanan tersebut dapat mengakibatkan tujuan pemerintah untuk menuju ketahanan pangan hingga kemandirian dan kedaulatan pangan hewani khususnya pada komoditas pangan daging sapi melalui program swasembada sapi yang menelan Rp 11, 7 triliun tidak tercapai, sehingga terjadi pemborosan keuangan negara. Selain itu, kelemahan kebijakan juga dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingan pribadi maupun kelompok sehingga merugikan kepentingan negara.

Sebagai langkah awal untuk memperbaiki tata niaga komoditas daging sapi dalam rangka mencapai swasembada, KPK merekomendasikan 8 saran perbaikan kepada pemerintah untuk:

1. Memperkuat kelembagaan peternak sapi lokal dalam mengakses pasar.
2. Merevitalisasi fungsi RPH di wilayah produsen sebagai penunjang dalam tata niaga, khususnya sebagai sarana peningkatan nilai tambah.
3. Melakukan optimalisasi peran pemerintah kabupaten/kota dalam tata niaga, terutama dalam pembinaan pasca panen di RPH/TPH dan kesehatan masyarakat veteriner.

4. Mengevaluasi peraturan-peraturan daerah terkait distribusi sapi antar area, terutama yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat peternakan, dalam rangka memberikan dukungan bagi pelaku usaha peternakan.
5. Mengefektifkan sistem transportasi, baik rantai dingin maupun rantai hidup, untuk kelancaran distribusi sapi dan daging sapi.
6. Merevitalisasi sistem karantina, baik antar-area maupun importasi secara bertahap. Pintu-pintu masuk ternak sapi dibatasi hanya pada pelabuhan yang memiliki fasilitas karantina yang memadai. Pintu-pintu masuk lainnya baru dapat dibuka setelah fasilitas karantina yang layak telah disiapkan.
7. Memperbaiki regulasi importasi sehingga lebih memberikan perlindungan bagi peternak lokal.
8. Memperbaiki tatalaksana dan pengawasan impor daging dan sapi hidup sehingga lebih transparan dan akuntabel.

## LAMPIRAN I

## DAFTAR PERATURAN TERKAIT TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

## A. Undang-Undang

| No. | Nomor      | Tentang                            |
|-----|------------|------------------------------------|
| 1   | UUD 1945   | Undang-undang Dasar                |
| 2   | UU 18/2009 | Peternakan dan Kesehatan Hewan     |
| 3   | UU 7/2006  | Pangan                             |
| 4   | UU 16/1992 | Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan |

## B. Peraturan Pemerintah

| No. | Nomor      | Tentang                                                                                                               |
|-----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | PP 82/2000 | Karantina Hewan                                                                                                       |
| 2   | PP 68/2002 | Ketahanan Pangan                                                                                                      |
| 3   | PP 48/2011 | Sumber Daya Genetik Hewan dan Perbibitan Hewan                                                                        |
| 4   | PP 38/2007 | Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota |

## C. Peraturan Menteri Pertanian

| No. | Nomor                      | Tentang                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 19/Permentan/OT.140/2/2010 | Pedoman Umum Program SWASEMBADA DAGING SAPI Tahun 2014                                                                                                                                                                                      |
| 2   | 50/Permentan/ot.140/9/2011 | Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan, dan/atau Olahannya ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia                                                                                                                     |
| 3   | 51/Permentan/OT.140/9/2011 | Rekomendasi Persetujuan Pemasukan dan Pengeluaran B dan/atau Bibit Ternak ke Dalam dan ke Luar Wilayah Negara Republik Indonesia                                                                                                            |
| 4   | 52/Permentan/OT.140/9/2011 | Rekomendasi Persetujuan Pemasukan dan Pengeluaran Ternak ke Dalam dan ke Luar Wilayah Negara Republik Indonesia                                                                                                                             |
| 5   | 19/Permentan/OT.140/3/2012 | Persyaratan Mutu Benih, Bibit Ternak, dan Sumber Daya Genetik Hewan                                                                                                                                                                         |
| 6   | 35/Permentan/OT.140/7/2011 | Pengendalian Ternak Ruminansia Betina Produktif mengatur tentang mekanisme pengidentifikasian status reproduksi, penyeleksian, penjaringan, pembibitan, pembiayaan, pembinaan dan pengawasan, peran serta masyarakat, dan ketentuan sanksi. |
| 7   | 13/Permentan/OT.140/1/2010 | Persyaratan RPH ruminansia dan unit penanganan daging ( <i>meat cutting plant</i> )                                                                                                                                                         |

D. Peraturan Menteri Perdagangan

| No. | Nomor               | Tentang                                                                                                            |
|-----|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 24/M-DAG/PER/9/2011 | Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan.                                                                 |
| 2   | 20/M-DAG/PER/7/2011 | Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 45/M-DAG/PER/9/2009 tentang Angka Pengenal Importir (API) |
| 3   | 45/M-DAG/PER/9/2009 | Angka Pengenal Impor (API)                                                                                         |

E. Peraturan Menteri Keuangan

| No. | Nomor            | Tentang                                                                                                                                                            |
|-----|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 13/PMK.011/2011  | Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Keuangan No 110/PMK.010/2006 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebeanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor |
| 2   | 213/PMK.011/2011 | Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebeanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor                                                                              |
| 3   | 110/PMK.010/2006 | Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebeanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor                                                                              |

F. Keputusan Menteri Pertanian

| No. | Nomor                    | Tentang                                                                                                             |
|-----|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 5244/Kpts/PD.410/12/2011 | RPP Pemasukan karkas, daging, jeroan dan/atau olahannya dari luar negeri ke dalam wilayah negara Republik Indonesia |
| 2x  | 381/Kpts/OT.140/10/2005  | Pedoman Sertifikasi Kontrol Veteriner Unit Usaha Pangan Asal Hewan                                                  |

G. Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait

| No. | Nomor                                                                                   | Tentang                                                                                          |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Keputusan Kepala Badan Karantina Pertanian<br>Nomor:<br>499.a/Kpts/PD.670.210/L/12/2008 | Pedoman Persyaratan Teknis Karantina Hewan Untuk Produk Hewan Pangan (daging, karkas dan jeroan) |
| 2   | Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 8 tahun 1978                                         | Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga oleh Daerah                                                    |

## LAMPIRAN II

### SURAT PERINTAH TUGAS

#### KAJIAN KEBIJAKAN TATA NIAGA KOMODITAS STRATEGIS: DAGING SAPI

A. Melaksanakan Pengumpulan Data Awal Kajian

| No. | Nomor                 | Tentang                                                                                                                                     |
|-----|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | SPT-102/10-15/01/2012 | Melaksanakan Pengumpulan Data Awal Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis di wilayah Jabodetabek tgl 17 Januari – 17 Februari 2012 |

B. Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian

| No. | Nomor                  | Tentang                                                                                                                                                             |
|-----|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | SPT-372/10-15/02/2012  | Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi di Wilayah Jabodetabek tgl 20 Februari – 20 Maret 2012    |
| 2   | SPT-679/10-15/03/2012  | Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi di Wilayah Jabodetabek tgl 21 Maret – 20 April 2012       |
| 3   | SPT-1047/10-15/04/2012 | Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi di Wilayah Jabodetabek tgl 23 April – 22 Mei 2012         |
| 4   | SPT-1397/10-15/05/2012 | Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi di Wilayah Jabodetabek tgl 29 Mei – 29 Juni 2012          |
| 5   | SPT-1883/10-15/07/2012 | Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi di Wilayah Jabodetabek tgl 16 Juli – 16 Agustus 2012      |
| 6   | SPT-2416/10-15/09/2012 | Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi di Wilayah Jabodetabek tgl 6 September – 5 Oktober 2012   |
| 7   | SPT-3319/10-15/11/2012 | Melaksanakan Pengumpulan Data dan Informasi Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Strategis : Daging Sapi di Wilayah Jabodetabek tgl 12 November – 12 Desember 2012 |

C. Melaksanakan Field Review Kajian

| No. | Nomor                  | Tentang                                                                                                                                         |
|-----|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | SPT-863/10-15/04/2012  | Melaksanakan Field Review Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Sapi dan Daging Sapi di Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan tgl 8 – 13 April 2012 |
| 2   | SPT-1102/10-15/04/2012 | Melaksanakan Field Review Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Sapi dan Daging Sapi di Wilayah Provinsi Jawa Timur tgl 6-10 Mei 2012           |
| 3   | SPT-1520/10-15/06/2012 | Melaksanakan Field Review Kajian Kebijakan Tata Niaga Komoditas Daging Sapi di Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur tgl 17 – 22 Juni 2012       |

LAMPIRAN III

DAFTAR FOTO KAJIAN LAPANGAN (FIELD REVIEW)

1. Diskusi dengan Narasumber CSO (Civil Society Organization)



Diskusi dengan Lembaga Penelitian SMERU



Diskusi dengan Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP)



Diskusi dengan Pakar dari Universitas Padjadjaran



Diskusi dengan PPSKI (Perhimpunan Peternak Sapi dan Kerbau Indonesia)



Diskusi dengan Dewan Daging Sapi Nasional



Diskusi dengan Subdit Kajian Komisi Pengawas Persaingan Usaha RI

## 2. Field Review di Pusat



Kick Off Meeting dengan Sekjen dan Jajaran Pejabat di  
Dirjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (PKH)  
Kementerian Pertanian



Diskusi dengan Ditjen P2HP Kementerian Pertanian



Diskusi dengan Direktorat Kesmavet di Ditjen PKH  
Kementerian Pertanian



Diskusi dengan Direktorat Budidaya di Ditjen PKH  
Kementerian Pertanian



Diskusi dengan Direktorat Pembibitan di Ditjen PKH  
Kementerian Pertanian



Diskusi dengan Direktorat Pakan di Ditjen PKH  
Kementerian Pertanian



Kick Off Meeting dgn Sekjen Perdagangan Luar Negeri (Daglu) Kementerian Perdagangan



Diskusi dengan Direktorat Impor Ditjen Daglu Kementerian Perdagangan



Diskusi dengan Asisten Deputi Urusan Perikanan dan Peternakan Deputy Koordinasi Pertanian dan Kelautan Kementerian Koordinator Perekonomian



Diskusi dengan Badan Karantina Pertanian Kementerian Pertanian



Diskusi dengan Puslitbang Kementerian Pertanian

#### **4. Field Review di Lapangan**

##### **a. Balai Besar Karantina Pertanian Tanjung Priuk (2-3 Mei 2012)**



Diskusi dengan Balai Besar Karantina Pertanian Tanjung Priuk



Kegiatan di Unit Pelayanan Balai Karantina Tanjung Priuk



Kegiatan di PT Indoguna (Importir Daging)



Kegiatan di PT TUM (Importir Sapi)

##### **b. Provinsi Sulawesi Selatan (9 – 13 April 2012)**



Entry Briefing dengan Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sulawesi Selatan



Diskusi dengan Dinas Perdagangan Provinsi Sulawesi Selatan



Pengolahan daging sapi di RPH Tamarunang Kab. Gowa



Kendaraan pengangkut daging sapi dari RPH ke Pasar Tradisional di Kab. Gowa



Jeroan impor yang masuk pasar tradisional di Kab. Gowa



Interview dengan Kelompok Peternak Lokal di Kab. Maros



Tempat Pemotongan Hewan (TPH) di Kab. Maros



Diskusi dengan Dinas Peternakan Kab. Gowa



Kondisi RPH Kota Parepare



Kondisi RPH Kota Parepare



Diskusi dengan Dinas Peternakan Kota Parepare



Interview dengan Peternak lokal di Kota Parepare



Interview dengan Sarjana Masuk Desa di Kota Parepare



Diskusi dengan Syahbandar di Pelabuhan Parepare



Kegiatan bongkar kapal kayu pengangkut sapi/kerbau di Pelabuhan Rakyat Makassar



Diskusi dengan Balai Besar Karantina Makassar



Diskusi dengan Stasiun Karantina Kelas I Parepare



Holding Ground Stasiun Karantina Kelas I Parepare

3. Field Review di Jawa Timur (6 – 10 Mei 2012)



Entry Briefing dengan Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur



Entry Briefing dengan Dinas Pertanian Kota Surabaya



Diskusi di RPH Pegirian Kota Surabaya



Pemotongan Sapi di RPH Pegirian Kota Surabaya



Pengangkutan karkas di RPH Pegirian Kota Surabaya



Pengangkutan daging dari RPH Pegirian Kota Surabaya



Salah-1 cara menurunkan ternak di RPH Pegirian Kota Sby



Cold room di RPH Pegirian Kota Surabaya



Pasar Hewan Babat Kab. Lamongan



Kondisi timbangan di Pasar Hewan Babat Kab. Lamongan



Meninjau Program Sarjana Masuk Desa di Kab. Lamongan



Meninjau Peternak di Kab. Lamongan



Entry Briefing dengan Balai Besar Karantina Surabaya



Holding Ground di Balai Besar Karantina Surabaya



Unit Pelayanan Balai Besar Karantina Pertanian Surabaya



Entry Briefing bersama PT. Pelindo III Surabaya, Syahbandar, Administrasi Pelabuhan dan Balai Karantina



Pusat Pelayanan Satu Atap (PPSA) Pelindo III Surabaya



Meeting Penetapan Tambat di Pelindo III Surabaya



Informasi Pelayanan Kapal di PPSA



Service Canter Jasa Keperlabuhanan



Pelabuhan Rakyat Kalimas Surabaya



Kegiatan Bongkar Muat di Pelabuhan Pelindo III Surabaya

4. Field Review di Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (18 – 22 Juni 2012)



Entry Briefing dengan Sekretaris Provinsi NTT



Entry Briefing dengan Dinas Peternakan Provinsi NTT



Entry Briefing dengan Dinas Peternakan Kota Kupang



Entry Briefing dengan Dinas Peternakan Kabupaten Kupang



Field Review ke Pasar Hewan di Kabupaten Kupang



Kondisi lokasi timbangan di Pasar Hewan Kab. Kupang



Diskusi dengan penjual ternak di pasar ternak Kab. Kupang



Cara Menurunkan ternak sapi dari truck di Pasar Hewan Kab. Kupang



Field Review ke Rumah Potong Hewan di Kota Kupang



Field Review ke Rumah Potong Hewan di Kab. Kupang



Kondisi cold room di RPH Kab. Kupang



Kondisi Kandang Penampungan di RPH Kab. Kupang



Kelompok tani penerima bantuan Pelarangan Pemetongan Sapi Betina Produktif di Kab. Kupang



Kondisi Kandang sapi milik Gapoktan di Keb. Kupang



Meninjau Program Sarjana Masuk Desa di Kab. Kupang



Meninjau Peternak di Kab. Kupang



Entry Briefing dengan Balai Karantina Hewan Kupang



Holding Ground di Balai Karantina Peternakan Kupang



Ternak sapi di lahan milik peternak



Penggemukan Sapi milik Peternak Lokal



Entry Briefing bersama PT. Pelindo III Kupang dan Syahbandar Pelabuhan Tenau Kupang



Pelabuhan Tenau Kupang

**5. Round Table Discussion (RTD) (10 – 14 September 2012)**



Round Table Discussion dengan Bpk. Nugroho Ananto



Round Table Discussion dengan Bpk. Kusuma Diwyanto



Round Table Discussion dengan Bpk. Yusmichad Yusdja



Round Table Discussion dengan Bpk. Ronny Mudigdo

**6. Konfirmasi Temuan Awal Kajian ke Kementerian Terkait (24 – 26 September 2012)**



Konfirmasi Temuan Awal Ke Menko Perekonomian



Konfirmasi Temuan Awal Ke Kementerian Pertanian



Konfirmasi Temuan Awal Ke Kementerian Pertanian



Konfirmasi Temuan Awal Ke Kementerian Perdagangan

## **REFERENSI**

### **aaa**

Departemen Pekerjaan Umum. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kegiatan Departemen Pekerjaan Umum yang Merupakan Kewenangan Pemerintah dan Dilaksanakan Sendiri.

Departemen Pekerjaan Umum. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 43 Tahun 2007 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi.

Departemen Pekerjaan Umum. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 14/PRT/M/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional.

Departemen Pekerjaan Umum. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15/PRT/M/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelaksanaan Jalan Nasional.

Departemen Pekerjaan Umum. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 286/PRT/M/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Pekerjaan Umum.

Departemen Pekerjaan Umum. Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum Nomor 08/SE/M/2007 perihal Penerapan Sanksi Bagi Penyedia Jasa Dalam Rangka Tertib Penyelenggaraan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Departemen Pekerjaan Umum.

Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 376/KPTS/M/2004 tentang Penetapan Ruas-Ruas Jalan Menurut Statusnya Sebagai Jalan Nasional.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan. Lembaran Negara No. 86.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2002 tentang Tarif Atas

Jenis PNBPN Yang Berlaku Pada Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. Lembaran Negara No. 117.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Lembaran Negara No. 64.

Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Lembaran Negara No. 132.

Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Lembaran Negara No. 54.

Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Lembaran Negara No. 140 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Lembaran Negara No. 134 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kenny, Charles. 2006. Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure. The World Bank Policy Research Working Paper 4099.

**Kenny, Charles. 2007. Construction, Corruption, and Developing Countries. The World Bank Policy Research Working Paper 4271.**



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

**[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)**



**Komisi Pemberantasan Korupsi**  
**DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN**  
**KOMISI **PEMBERANTASAN** KORUPSI**  
**REPUBLIK INDONESIA**

Jl. HR. Rasuna Said Kav. C-1  
Kuningan, Jakarta Selatan (12920)  
Situs Resmi : [www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id)  
Email : [informasi@kpk.go.id](mailto:informasi@kpk.go.id)