

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor : 2803/SK/BAN-PT/Ak-PPJ/S/V/2020

***Peranan Peraturan Impor Sapi Dengan Rasio 5%
Terhadap Swasembada Daging Sapi Nasional***

OLEH

NAMA PENYUSUN : **Sarah Rebecca Pella**
NPM : **2016 200 218**

PEMBIMBING

(Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.)



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2020

Telah Disidangkan pada Ujian
Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing,

Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.

Dekan,

Dr.iur. Liona N. Supriatna, S.H., M. Hum



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : SARAH REBECCA PELLA

NPM : 2016200218

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

“PERANAN PERATURAN IMPOR SAPI DENGAN RASIO 5% TERHADAP SWASEMBADA DAGING SAPI NASIONAL”

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 18 Maret 2020

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum

(_____)

Sarah Rebecca Pella

2016200218

DATA SKRIPSI/LM/SK

Nama Mahasiswa : Sarah Rebecca Pella
NPM : 2016200218
Judul S/LM/SK : “Peranan Peraturan Impor Sapi Dengan Rasio 5% Terhadap Swasembada Daging Sapi Nasional”
Bidang Kajian : Hukum Pertanian
Pembimbing I : Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H
Pembimbing II :
Penguji I : Dr. W. M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum.
Penguji II : Aloysius Joni Minulyo, S.H., M.Hum.
Tanggal Ujian : Selasa, 21 Juli 2020
Nilai Akhir : A/B/C/D/E
Judul Bab I : Pendahuluan
Judul Bab II : Teori serta Peraturan Perundang-Undangan yang Terkait Dengan Kajian Penelitian
Judul Bab III : Data di Lapangan Terkait Kajian Penelitian
Judul Bab IV : Analisis
Judul Bab V : Kesimpulan dan Saran

Tanda tangan Mahasiswa,

Sarah Rebecca Pella

ABSTRAK

Penelitian ini akan membahas tentang Pasal 8 ayat (1) serta ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia, yakni. Pasal 8 ayat (1), yang menyatakan “Pelaku Usaha Peternakan, Koperasi Peternak, dan Kelompok Peternak yang melakukan Pemasukan Bakalan wajib memasukkan Indukan sebanyak 5% (lima persen) dari setiap Rekomendasi”, serta ayat (2) yang menyatakan “Indukan sebanyak 5% (lima persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dikembangkan” terhadap swasembada daging sapi nasional.

Metode penelitian yang dipergunakan adalah yuridis sosiologis, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (fact-finding), yang kemudian menuju pada identifikasi (problem-identification) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (problem-solution). Sumber data primer disini adalah data yang diperoleh langsung dari Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, sedangkan pada data sekunder disini adalah data yang bersumber dari kepustakaan. Data sekunder didapatkan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis, yang berasal dari literatur, jurnal maupun data resmi yang dikeluarkan pemerintah, yang berkaitan dengan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia.

Dari penelitian ini dapat ditemukan bahwa kebijakan pada Pasal 8 ayat (1) serta ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 yang diharapkan untuk memenuhi target swasembada nasional sesuai Program Swasembada Daging Sapi (PSDS), pada kenyataannya sulit dilaksanakan oleh pelaku usaha yang berkaitan. Hal ini dikarenakan kebijakan yang tertera pada Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) mengenai wajib impor sapi indukan dengan rasio 5% atau 1:20 dari total kuota impor sapi bakalan dinilai terlalu memberatkan pelaku usaha yang melakukan impor sapi bakalan dalam pelaksanaan secara finansial maupun teknis, sehingga peraturan ini tidak dapat mencapai tujuannya. Selain itu ditemukan juga praktik-praktik yang bertentangan dengan tujuan kebijakan ini seperti pemotongan sapi betina produktif yang menghambat peningkatan produksi daging sapi dan populasi sapi lokal.

Kata Kunci: Swasembada, Impor sapi, Sapi bakalan.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan Puji dan Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kekuatan lahir dan batin sehingga Penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini. Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi syarat mencapai gelar Sarjana Hukum di Universitas Katolik Parahyangan.

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna dikarenakan keterbatasan pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki Penulis. Penulis menerima saran, nasehat, dan kritik yang bersifat membangun untuk dapat menyempurnakan Skripsi ini dengan tangan terbuka. Semoga Skripsi ini dapat dimanfaatkan dalam pembangunan hukum nasional Indonesia di masa yang akan datang.

Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Tuhan Yesus Kristus, atas berkat dan kasih-Nya yang tidak berkesudahan untuk Penulis, hingga Penulis bisa menyelesaikan penulisan hukum ini.
2. Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing penulis, yang telah memberikan ilmu dan arahan baik sebelum sampai penulisan hukum ini selesai. Terimakasih Pak untuk semua kesabarannya dalam membimbing Penulis yang penuh dengan kekurangan ini. Seperti pribahasa “Bagaikan padi yang kian berisi kian merunduk”, itulah Beliau dimata Penulis selaku mahasiswa bimbingannya. Terimakasih Pak karena telah menjadi panutan saya.
3. Orangtua Penulis, Papa yang telah menjadi cikal bakal dari judul penulisan hukum ini sampai akhirnya jadi skripsi sungguhan, dan untuk mama yang tidak putus-putusnya selalu ada 24 jam 7 hari dalam seminggu untuk Penulis. Terimakasih telah melahirkan dan membimbing Penulis sampai sekarang. Adapun penulisan hukum ini bisa selesai salah satunya karena doa yang tak henti-hentinya dipanjatkan oleh kedua orangtua untuk Penulis. Terima kasih telah mendengarkan Penulis yang suka mengeluh, dan mengingatkan Penulis supaya lebih banyak mengucap syukur. Terimakasih juga karena telah menenangkan Penulis disaat Penulis panik dengan dasar yang tidak jelas.

Izinkan Penulis mempersembahkan penulisan hukum yang jauh dari sempurna ini untuk Papa dan Mama.

4. Praska Sara Mega Puspa Tahitu, yang merupakan sahabat Penulis sejak kecil dan sampai kapanpun, yang jiwa dan raganya dimuliakan Bapa kita di Sorga tepat 19 jam sebelum sidang penulisan hukum ini dilaksanakan. Terimakasih telah ada untuk Penulis bahkan sampai saat terakhirnya di dunia, yang masih menyemangati Penulis untuk pelaksanaan sidang. Aku selalu mengasihi mu As, dimanapun kau berada! Adapun rindu dan sedih ini karena raga mu sudah tidak ada disini lagi pasti terobati karena inget our 사랑하는 언니 sudah Bersama dengan Tuhan Yesus disana!! Love you as ❤️
5. Penghuni Kakap Raya 55, saudara kandung Penulis, Ka Ditha, Ka Gabby dan Abang Sangga, serta Bang Jojo Ka Vani, dan Chimmy yang selalu memberikan perhatian dan dukungan kepada Penulis alias adik bungsunya ini. 143 gaes.
6. Keluarga besar Sihotang-Pella, Opung, Oma, semua Aju-Tulang ku serta Om dan Teo-ku yang selalu mendoakan Penulis.
7. Hanna, yang selalu siap untuk membantu Penulis di waktu dan dalam bentuk apapun. Terima kasih telah memenuhi semua kebutuhan mental dan fisik Penulis selama penulisan hukum (maupun sebelum dan sesudah) ini berlangsung. Penulis sangat bersyukur karena Hanna terjebak dalam penulisan hukum ini.
8. Pry mother nature, Vania water, Thejjanim serta Ega Presiden club x, yang telah menjadi sahabat yang amat amat baik selama masa 4 tahun perjalanan di Universitas Parahyangan, kawan topang-menopang setiap saat bagi Penulis, saranghae a lot chinggu-chinggu ku tersayang.
9. Anak-Anak Mentari, Adriyel dan Pry (lagi) selaku admin tiga b2 kecil, serta Viqi, Mariz, Airin, Jessie, Eja dan Thomski yang tidak bosan-bosannya menemani penulis dan menangani penulis dalam hamper semua hal. Kalian pokoknya terbaik banget gak ada lawan #ForzaMentari.
10. Corofive, untuk Tania, Ega, Kezia, and our late Aska. *I owe you guys a lot. Thankyou for always being there. Through out our sadness and happiness. I'm just honestly, truly, blessed for growing up with all four of you.*

11. Satgas Covid kesayangan Penulis, Wyna dan Vanya yang juga menemani sedari awal penulisan ini cuman sebatas diniatkan untuk dikerjakan, sampai akhirnya benar-benar dikerjakan lalu selesai. Terima kasih untuk kehadirannya dari main ludo setiap hari, mendengarkan semua cerita dan tangisan Penulis (terutama karena seseorang) sampai turut menemani tidak tidur dan melihat *sunrise*-nya Surabaya☺. *I'm so so so so grateful for you two, have no idea how to survive corona and quarantine moreover finishing this thesis without you two. #HakAsuhMilikMami.*
12. Raymond Eki Cahyadi yang belakangan ini dipanggil Ube oleh Penulis (secara sepihak), yang konon diawal membuat Penulis makin stress, hanya belakangan ini menjadi salah satu sumber sukacita warbyasah untuk Penulis!. Terimakasih untuk dampingan dan *dopingan*-nya selama penulisan hukum ini berlangsung, 381 pokoknya.
13. Axel James Setiawan yang anehnya telah menjadi salah satu kunci untuk penulisan hukum ini (*like for real, substantially*). Teman yang pikiran dan perkataannya suka *offside* bahkan tak jarang *toxic, well I can confidently say that this thesis cannot be completed as it is without your help*. Terimakasih pencerahan dan bantuannya axel jems!!
14. Cherry Love Motion (Plus One) yang berkedok dedengkot PLC, yaitu Fira, Baba, Fio, Rovo, Axel, Pandu dan Denny (Selaku *Plus One* hehe) Terima kasih untuk semua ketawa-ketawa, makan-makan cantik, dan waktu-waktu bersamanya yang telah mewarnai kehidupan Penulis diakhir masa perkuliahan ini.
15. Seluruh staff *Parahyangan Legal Competition 2020, my pride and joy* yang mantap sekali dalam eksekusi dan mengisi hari-hari Penulis semasa kuliah dengan sukacita! Terutama untuk anak-anak kesayangan *Chairperson and Time Keeper 2020* (sama kordiv dan wakordivnya), yang dengan niatnya mengirim bunga papan ke rumah☺. *I had so much fun and rainbows* dengan 31 kurcaci-kurcaci ku sayang, *mommy loves you all!*
16. Pemuda-Pemudi GP (harus GP ya) GPIB Menara Iman, khususnya untuk Pram dan Alex selaku pfc, serta koko steven, dan kawan-kawan lainnya.
17. Seluruh dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

18. Seluruh Staff Tata Usaha dan Pekarya Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
BAB I.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Manfaat Penelitan.....	6
1.5. Tinjauan Pustaka.....	6
1.5.1. Pengertian Ternak Ruminansia Besar	6
1.5.2. Pengertian Sapi.....	7
1.5.3. Swamsembada Daging Sapi.....	9
1.5.4 Impor Daging Sapi.....	9
1.5.5 Pengertian Pelaku Usaha.....	9
1.6. Orisinalitas Penulisan.....	10
1.7. Metode Penelitian	17
1.8. Rencana Sistematika Penulisan.....	17
BAB II	20
2.1 Negara Kesejahteraan (Welfare State)	20
2.1.1 Konsep Negara Kesejahteraan Pada Umumnya (Welfare State)	20
2.1.2 Konsep Negara Kesejahteraan pada Indonesia	24
2.2 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	28
2.2.1 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	28
2.2.2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	33
2.3 Politik Hukum.....	36
2.4 Ternak.....	40
2.5 Ternak Ruminansia Besar.....	41
2.6 Sapi.....	41
2.7 Swasembada Daging Sapi.....	43
2.8 Impor Sapi	45
2.9 Pelaku Usaha.....	46
2.10 Pemotongan Betina Produktif.....	46

BAB III.....	48
3.1. Produksi Daging Sapi	48
3.2. Harga Daging Sapi di Tingkat Konsumen	49
3.3 Populasi Sapi Potong Tahun 2015-2019	50
3.4 Populasi Sapi Perah 2015-2019.....	51
3.5. Impor Sapi Tahun 2014 – 2018.....	52
3.6. Impor Hasil Ternak Daging Sapi Tahun 2014-2018	52
3.7. Populasi Sapi Indukan.....	53
3.8. Tingkat Pemotongan Betina Produktif	53
3.9. Penurunan Jumlah Pengusaha Penggemukan Sapi.....	53
3.10 Realisasi Impor Sapi.....	54
3.11 Realisasi Upaya Khusus Percepatan Peningkatan Populasi Sapi dan Kerbau Bunting.....	55
BAB IV	56
4.1. Kendala dalam pelaksanaan kebijakan impor sapi bakalan dengan rasio 5%	59
4.2 Upaya menyempurnakan peraturan impor sapi dengan rasio 5% yang dapat mendukung kemandirian pengadaan bibit sapi indukan.....	70
4.3 Upaya pemerintah agar dapat meningkatkan upaya swasembada daging sapi nasional melalui pengadaan sapi bakalan dan sapi indukan	73
BAB V	76
5.1 Kesimpulan	76
5.2. Saran	76
DAFTAR PUSTAKA.....	78

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Produksi Daging Sapi di Indonesia (Ton)	48
Gambar 2. Produksi Daging Sapi 2015-2019 Provinsi Indonesia	49
Gambar 3. Harga Rata-Rata Daging di Tingkat Konsumen	50
Gambar 4. Populasi Sapi Potong/Beef Cattle (Ekor)	50
Gambar 5. Prediksi Perkembangan Populasi Sapi Potong Tahun 2019	51
Gambar 6. Populasi Sapi Perah/Dairy Cattle (Ekor)	51
Gambar 7. Impor Sub Sektor Pertenakan Tahun 2014-2018 Volume (Ton/Volume Ton) Daging Sapi	52
Gambar 8. Hasil Ternak/Livestock Product Volume (Ton/Volume Ton) Daging Sapi	52

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sapi merupakan salah satu sumber protein hewani yang penting bagi masyarakat. Meskipun demikian menurut data *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) yang dirilis pada 2018, konsumsi daging pada masyarakat Indonesia pada 2017 baru mencapai rata-rata 1,8 kg untuk daging sapi. Jika dibandingkan dengan negara-negara di ASEAN lainnya, jumlah tersebut artinya Indonesia jauh tertinggal. Bahkan mengacu pada data OECD dalam periode yang sama, negara yang berdekatan dengan Indonesia, seperti Malaysia, tingkat konsumsinya sudah mencapai 4,8 kg daging sapi. Rata-rata tingkat konsumsi daging di Indonesia juga masih jauh di bawah rata-rata tingkat konsumsi dunia yang mencapai 6,4 kg daging sapi.

Hal ini tentu mengkhawatirkan, mengingat bahwa protein sangat dibutuhkan terutama pada anak-anak, jika tidak ada tindakan terhadap keadaan ini, maka ditakutkan akan mempengaruhi generasi yang sedang dalam masa pertumbuhan, yang kelak akan menjadi penerus bangsa. Ketersediaan daging sapi, baik impor maupun lokal, sangat terkait dengan ketahanan pangan nasional.

Ketersediaan daging sapi sama pentingnya dengan ketersediaan beras, gula, jagung, telur, unggas, kedelai dan sebagainya yang merupakan kebutuhan manusia yang paling dasar. Pada kondisi krisis dan kritis kebutuhan lain masih dapat ditunda, tetapi kebutuhan ini tidak bisa ditawar-tawar. Terpenuhinya kebutuhan daging dan susu sebagai bahan pangan bukan hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan biologis semata, tetapi terkait dengan harkat dan martabat kemanusiaan kita dalam perspektif sosial. Lebih dari itu kebutuhan daging dan susu untuk memenuhi konsumsi protein hewani sangat terkait dengan kesehatan dan kecerdasan bangsa. Sulit rasanya membayangkan suatu bangsa akan maju dan

berdiri tangguh jika tidak memiliki pijakan yang kuat dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan¹

Terdapat beberapa kendala tentang mengapa tingkat konsumsi masyarakat terhadap komunitas daging ini rendah. Salah satunya adalah produksi daging dalam negeri yang belum bisa memenuhi tingkat konsumsi masyarakat, hal ini menyebabkan tingginya harga daging sapi. Menurut Ditjen Informasi dan Komunikasi Publik, kebutuhan daging nasional pada tahun 2018 adalah 663.290 ton sedangkan tingkat produksi daging hanya 497.972 ton², yang kemudian menjadi turun lagi pada tahun 2019 yaitu 490.421 ton. Penulis meninjau kembali kendala pemenuhan tingkat konsumsi daging pada masyarakat dan menemukan bahwa adapun saat ini pemerintah telah mengeluarkan izin atas impor 500.000 ekor sapi bakalan atau sapi potong yang berlaku 1 tahun.³

Namun angka tersebut bisa tidak dapat dimaksimalkan, karena terkendala oleh kebijakan pemerintah yaitu Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia dalam pasal 8 ayat (1), yakni” Pelaku Usaha Peternakan, Koperasi Peternak, dan Kelompok Peternak yang melakukan Pemasukan Bakalan wajib memasukkan Indukan sebanyak 5% (lima persen) dari setiap Rekomendasi.”, serta ayat (2) yang menyatakan “Indukan sebanyak 5% (lima persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dikembangbiakkan”⁴. Hal ini berarti jika pelaku usaha ingin mengimpor 20 sapi bakalan, maka pelaku usaha juga wajib mengimpor 1 sapi indukan (dengan perbandingan 5%).

Sapi bakalan sendiri adalah salah satu bentuk usaha penggemukan sapi yang bertujuan untuk produksi daging sapi atau sapi potong. Ternak sapi khususnya sapi potong, merupakan salah satu sumber daya penghasil daging yang memiliki nilai

¹ Juhardi. “Kajian Tentang Impor Daging Sapi di Indonesia”. Jurnal Forum Ekonomi Vol 17 No.2 2016. Hal 77-78.

²Ditjen Informasi dan Komunikasi Publik. 2018. “Mengejar Swasembada Daging Nasional “. <https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/mengejar-swasembada-daging-nasional>. Diakses pada 23 Juli 2019.

³Pandu Gumilar. 2019. “Konsumsi Daging Sapi Dipatok Tinggi” . <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190425/99/915653/konsumsi-daging-sapi-dipatok-tinggi#>. Diakses pada 23 Juli 2019.

⁴ Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia

ekonomi tinggi, dan penting artinya bagi kehidupan masyarakat. Seekor ternak mampu menghasilkan berbagai macam kebutuhan, terutama sebagai bahan makanan berupa daging, susu dan hasil ikutannya seperti pupuk kandang, kulit dan tulang. Sapi potong merupakan salah satu ternak yang dimanfaatkan sebagai penyedia kebutuhan daging dan memiliki potensi untuk dikembangkan.⁵

Kebijakan ini dikeluarkankan dengan alasan untuk memenuhi ketersediaan daging, mempercepat peningkatan populasi serta optimalisasi pelayanan pemberian rekomendasi pemasukan ternak ruminansia besar, sehingga target swasembada nasional dapat tercapai. Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) sendiri merupakan salah satu bagian dari program pemerintah dalam rangka mewujudkan kemandirian pangan nasional. Pengertian swasembada daging sapi di sini merupakan swasembada on-trend, yaitu minimal 90 persen kebutuhan daging sapi dipenuhi dari produksi domestik, sementara 10 persen sisanya dipenuhi dari impor, termasuk yang berasal dari impor sapi bakalan.⁶

Kebijakan tersebut juga sejalan dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 48/Permentan/PK.210/10/2016 tentang Upaya Khusus Percepatan Peningkatan Populasi Sapi dan Kerbau Bunting yang bertujuan untuk peningkatan populasi ternak ruminansia besar, memenuhi kebutuhan produk hewan dalam negeri, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas usaha budidaya ternak ruminansia sehingga diharapkan Indonesia setidaknya mengurangi ketergantungan pada impor daging sapi.

Sebelum Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia diberlakukan, peraturan yang mengatur tentang pemasukan ternak ruminansia besar adalah Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/PK.440/2/2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 49/Permentan/PK.440/10/2016 tentang Pemasukan Ternak

⁵ Kasmawati Siregar, dkk.. “Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Impor Sapi di Provinsi Sumatera Utara” . *Journal On Social Economic Of Agriculture and Business*. Vol.9 No. 3 (2018) Hal. 1.

⁶ Ditjenak. 2010. Blue Print Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014. Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan. Jakarta.

Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia; dimana terdapat ketentuan Pasal 7 (1) huruf a: “Surat permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a, harus mencantumkan jumlah Indukan dan Bakalan yang akan dimasukkan dengan rasio perbandingan 1:5.⁷

Walaupun sudah dilakukan perubahan atas ketentuan “rasio” tersebut, namun nampaknya kebijakan tersebut masih tidak berjalan dengan baik karena kecenderungan ketergantungan impor justru semakin tinggi. Menurut Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan pada 2016 dan 2017, porsi impor daging sapi dan kerbau mencapai 35,84 persen, naik menjadi 39,44 persen pada 2018, dan turun lagi menjadi 37,65 persen pada 2019 .

Terdapat beberapa alasan mengapa kebijakan ini tidak efektif, salah satunya termasuk ketidakadilan bagi pihak pengusaha sapi. Mengelola sapi bakalan mengeluarkan dana yang lebih sedikit dibanding mengelola sapi indukan. Terutama kepada *feedloter* atau pengusaha sapi yang khusus dibidang penggemukan sapi. Mereka merasa terbebani dengan adanya kebijakan ini karena merasa dirugikan.

Menurut Sekretaris Jenderal Perhimpunan Peternakan Sapi dan Kerbau Indonesia (PPSKI), Rochadi Tawaf, kebijakan ini dapat merugikan *feedloter*. Pasalnya, waktu penjualan dua jenis sapi tersebut berbeda. Sapi bakalan hanya membutuhkan waktu 3 bulan penggemukan hingga dijual, sementara sapi indukan membutuhkan waktu bertahun-tahun. Saat ini terdapat beberapa *feedloter* yang sudah tidak beroperasi lantaran regulasi yang ditetapkan justru menimbulkan pengeluaran dana yang tidak efisien.

Beliau menyatakan bahwa *feedloter* atau perusahaan pengusaha sapi dibidang penggemukan yang melaksanakan kebijakan 5% hanya 13%-14%. Beliau juga menyebutkan, sejauh ini pengusaha penggemukan sapi (*feedloter*) meminta pemerintah untuk menimbang beberapa faktor terkait dengan kebijakan impor sapi bakalan 5%. Para *feedloter* menolak kebijakan ini karena dianggap tidak mendapat dukungan pemerintah. Rochadi menghibau agar kebijakan pembibitan ini bisa

⁷ Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/PK.440/2/2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 49/Permentan/PK.440/10/2016 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia

dilakukan dengan insentif dari pemerintah, atau kedepannya pelaksanaan peraturan ini akan semakin sulit dilaksanakan.⁸

Begitu juga menurut Wakil Ketua Dewan Gabungan Pelaku Usaha Peternakan Sapi Potong Indonesia (Gapuspindo), Didiek Purwanto sampai saat ini, sudah ada beberapa *feedloter* yang menghentikan kegiatan usahanya akibat kekhawatiran atas kebijakan ini. Didiek menyatakan bahwa, dari 39 anggota Gapuspindo, tercatat dari 5 pengusaha menjadi 14 pengusaha yang menghentikan kegiatan usahanya dan *feedloter* lainnya turut mengurangi jumlah impor sapi bakalan.⁹ Dengan kurangnya pemasukan impor sapi, ditakutkan pemenuhan permintaan daging sapi nasional akan ditutupi oleh impor daging beku yang tidak memiliki nilai tambah (menyerap tenaga kerja, dll.)

Pelanggaran pun tetap terjadi walaupun sanksi telah diatur pada Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia pada Pasal 48, berupa tidak diterbitkannya Rekomendasi untuk Pemasukan selama 1 (satu) tahun¹⁰. Maka dari itu, penulis merasa perlu mengetahui latar belakang peraturan ini dibentuk, alasan lebih lanjut mengapa pelaksanaan peraturan menteri ini tidak dapat dilaksanakan secara efektif, serta dampak dari pemberlakuan kebijakan ini supaya dapat mendukung swasembada daging sapi nasional.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana upaya menyempurnakan peraturan impor sapi dengan rasio 5% yang dapat mendukung kemandirian pengadaan bibit sapi indukan?.

⁸ Kiki Safitri.2019.” PPSKI keberatan atas kebijakan impor sapi bakalan 5:1. <https://industri.kontan.co.id/news/ppski-keberatan-atas-kebijakan-impor-sapi-bakalan-51>. Diakses pada 6 November

⁹ Lidya Yuniartha.2019. “Kebijakan impor 5:1 dinilai mematikan bisnis penggemukan sapi”. <https://nasional.kontan.co.id/news/kebijakan-impor-51-dinilai-mematikan-bisnis-penggemukan-sapi>. Diakses pada 6 November 2019.

¹⁰ Supra Note 7, Pasal 48.

- 1.2.2. Bagaimana pemerintah dapat meningkatkan upaya swasembada daging sapi nasional melalui pengadaan sapi bakalan dan sapi indukan?

1.3 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

- 1.3.1 Untuk mengetahui bagaimana Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia dapat mendukung swasembada daging sapi nasional

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dan kegunaan dari penulisan ini adalah:

- 1.4.1 Untuk menambah ilmu pengetahuan, selain menambah ilmu terhadap penulis, tentang pengaturan hukum impor sapi yang efisien, baik bagi pengusaha maupun masyarakat, dengan mendukung kemandirian pengadaan bibit sapi bakalan yang bertujuan untuk swasembada daging sapi nasional.
- 1.4.2 Untuk memberi sumbangan pemikiran mengenai tindakan atau langkah-langkah apa sajakah yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengatur kuota impor sapi bakalan, agar dapat mendukung peningkatan populasi sapi indukan. Hal ini dikarenakan dengan populasi sapi indukan yang ditingkatkan, maka kemandirian produksi pengusaha sapi meningkat dan diharapkan ketergantungan negara terhadap impor daging sapi dapat berkurang.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Pengertian Ternak Ruminansia Besar

Menurut Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia, Ternak Ruminansia Besar adalah kelompok hewan mamalia yang memamah biak dan mempunyai empat buah perut yaitu retikulum, rumen, omasum, dan abomasum.

Bakalan Ternak Ruminansia Besar Pedaging yang selanjutnya disebut Bakalan adalah ternak ruminansia pedaging dewasa yang dipelihara selama kurun waktu tertentu hanya untuk digemukkan sampai mencapai bobot badan maksimal pada umur optimal untuk dipotong.

Ternak Ruminansia Besar Indukan yang selanjutnya disebut Indukan adalah ternak betina bukan bibit yang memiliki organ reproduksi normal dan sehat digunakan untuk pengembangbiakan. Menurut anatominya, sapi digolongkan menjadi ternak ruminansia besar karena memiliki retikulum, rumen, omasum, dan abomasum.

Ternak ruminansia sendiri adalah ternak yang terdiri atas hewan berkaki empat. Ternak ruminansia dibedakan menjadi ternak potong dan ternak perah. Perbedaan antara ternak potong dan ternak perah lebih ditujukan pada peruntukan ternak itu sendiri, meskipun jenis ternaknya sama saja (Koerniatmanto. 2013). Pengelompokan ternak ruminansia seperti halnya sapi, kerbau, kambing, domba, babi, kelinci, dibedakan menjadi:

- (1) Ternak potong, yang dikonsumsi dagingnya, dan
- (2) Ternak Perah, yang dikonsumsi susunya.

1.5.2. Pengertian Sapi

Sapi adalah hewan ternak terpenting sebagai sumber daging, susu, tenaga kerja, dan kebutuhan lainnya. Sapi menghasilkan sekitar 50% kebutuhan daging di dunia, 95% kebutuhan susu dan 85% kebutuhan kulit. Sapi berasal dari famili Bovidae, seperti halnya bison, banteng, kerbau (Bubalus), kerbau Afrika (Syncherus), dan Anoa (Sugeng, 2003).

Sapi merupakan salah satu dari hasil pertanian sekunder. Pertanian sekunder merupakan subsektor pertanian yang melakukan budidaya di bidang hewan ataupun fauna. Atas dasar itu pada umumnya pertanian sekunder ini terdiri atas peternakan dan perikanan. Peternakan mengacu pada hewan yang hidup di darat. Sebaliknya perikanan mengacu pada

hewan yang hidup di air. Dalam hal ini, peternakan yang dimaksud terdapat dua kelompok, yaitu ternak ruminansia dan ternak unggas.¹¹

1.5.2 1. Pengertian Sapi Bakalan

Sapi bakalan adalah salah satu dari jenis usaha penggemukan sapi yang diperuntukan untuk menjadi sapi potong. Menurut Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 108/Permentan/PD.410/9/2014 Tentang Pemasukan Sapi Bakalan, Sapi Indukan, dan Sapi Siap Potong ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia Pasal 1 Angka 1 (satu) sapi bakalan adalah sapi bukan bibit yang mempunyai sifat unggul untuk dipelihara selama kurun waktu tertentu guna tujuan produksi daging.¹²

1.5.2.2. Pengertian Sapi Potong

Menurut lampiran Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 46/Permentan/PK.210/8/2015, Sapi Potong untuk usaha penggemukan harus memenuhi persyaratan antara lain: a. sehat dan bebas penyakit hewan menular yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter hewan yang berwenang; b. dapat berasal dari sapi lokal atau impor yang merupakan rumpun/galur murni atau persilangan; dan c. jantan umur 2-3 tahun.¹³

1.5.2.3. Pengertian Sapi Indukan

Menurut Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 108/Permentan/PD.410/9/2014, Sapi Indukan adalah sapi betina bukan bibit yang memiliki organ reproduksi normal, sehat, dan dapat digunakan sebagai induk untuk pengembangbiakan.¹⁴

¹¹ Koerniatmanto Soetoprawiro. 2013. *Pengantar Hukum Pertanian*. Gapperindo, Jakarta.

¹² Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 108/Permentan/PD.410/9/2014 Tentang Pemasukan Sapi Bakalan, Sapi Indukan, dan Sapi Siap Potong ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia

¹³ Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 46/Permentan/PK.210/8/2015 tentang Pedoman Budi Daya Sapi Potong yang Baik.

¹⁴ Supra Note 11, Pasal 1 Angka 2 (Dua)

1.5.3. Swasembada Daging Sapi

Menurut lampiran Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor : 59/Permentan/HK.060/8/2007 tentang Pedoman Percepatan Pencapaian Swasembada Daging Sapi , swasembada adalah kemampuan penyediaan daging sapi dalam negeri sebesar 90%-95% dari total kebutuhan daging dalam negeri.¹⁵

1.5.4 Impor Daging Sapi

Menurut Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 59/M-DAG/PER/8/2016 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Hewan dan Produk Hewan, Impor adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean. Pengendalian impor daging sapi diatur berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 50/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan dan/atau Olahannya ke dalam Wilayah Indonesia.¹⁶

Berdasarkan peraturan tersebut, perusahaan atau importir harus mendapat Rekomendasi Persetujuan Pemasukan (RPP) yang merupakan keterangan tertulis yang diberikan oleh Menteri Pertanian atau pejabat yang ditunjuk olehnya untuk pelaku usaha yang akan melakukan pemasukan karkas, daging, dan olahan ke Indonesia. Sementara, pembagian jatah kuota per importir ditentukan Kementerian Perdagangan untuk horeka (hotel, restoran, katering) dan Kementerian Perindustrian untuk industri.

1.5.5 Pengertian Pelaku Usaha

Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 108/Permentan/PD.410/9/2014, Pelaku Usaha adalah orang perorangan atau korporasi, baik berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum, yang melakukan kegiatan di bidang peternakan¹⁷. Adapun pengertian Pelaku

¹⁵ Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor : 59/Permentan/HK.060/8/2007 tentang Pedoman Percepatan Pencapaian Swasembada Daging Sapi

¹⁶ Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 59/M-DAG/PER/8/2016 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Hewan dan Produk Hewan.

¹⁷ Supra Note 11, Pasal 1 Angka 11 (sebelas).

Usaha menurut Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019, Pelaku Usaha Peternakan adalah perusahaan swasta, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.¹⁸

1.6. Orisinalitas Penulisan

Pada bagian ini akan dibahas mengenai literatur, jurnal, maupun sumber bacaan lainnya yang juga membahas kata kunci mengenai topik penulisan, serta dikaitkan dengan apa yang menjadi kajian pada topik penulisan kali ini.

Pada artikel “Kajian Tentang Impor Daging Sapi” pada Jurnal Forum Ekonomi Vol 17 No.2 (2016), penulis Juihardi mengungkapkan ketergantungan Indonesia terhadap impor daging sapi. Penulis mengatakan alasan utama kebijakan impor masih berkuat pada pemenuhan kebutuhan masyarakat yang tidak sebanding dengan produksi dalam negeri. Kondisi tersebut, pada dasarnya sudah diketahui dan dipahami oleh pemerintah sejak satu dekade yang lalu, yaitu dengan adanya Dokumen Rencana Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan 2005-2010 yang disusun oleh Kementerian Pertanian. Sehingga dibuat ke arah pengembangan dan sasaran lima komoditas pangan utama, yaitu mempertahankan swasembada padi berkelanjutan, serta mencapai swasembada untuk komoditas jagung (tahun 2007), kedelai (tahun 2015), gula (tahun 2009) dan daging sapi (tahun 2010). Meskipun seperti itu, alih-alih swasembada, mengurangi impor saja adalah hal sulit, mengingat tidak adanya peningkatan produksi (Sutaryono, 2013).

Artikel ini menyajikan beberapa data, salah satunya nilai impor daging sapi di Indonesia selama 5 tahun (2009-2014) yang ternyata cukup bervariasi, sesuai kebutuhan permintaan (*demand*) pasar kebutuhan masyarakat dengan rerata 267,58 ribu ton atau bernilai 97 juta Dollar Amerika. Angka tersebut jelaslah tinggi, melihat ketergantungan Indonesia akan impor daging sapi yang mengakibatkan naiknya (*multiplier effect*) harga daging sapi dipasaran. Sejalan dengan hal tersebut, daftar harga daging sapi bulan Desember 2012, menurut data Bank Dunia di beberapa negara, Indonesia menjadi negara dengan harga daging sapi termahal

¹⁸ Supa Note 4, Pasal 1 Angka 12 (dua belas)

yakni Rp 97.471/kg. Negara India berada diposisi kedua dengan harga Rp 71.628/kg, lalu termurah adalah Jepang yakni Rp 37.750/kg.

Penulis juga menyajikan data berupa grafik total konsumsi daging sapi (ribu ton) dan konsumsi per kapita (kg) di Indonesia tahun 2010-2014, dimana data tersebut menunjukkan bahwa total konsumsi daging sapi selama 5 tahun mengalami kenaikan yang cukup signifikan dengan rerata 503,79 (ribu ton), searah positif pada konsumsi daging sapi perkapita penduduk Indonesia, dengan nilai rerata 2,06 kapita/kg. Jumlah penduduk Indonesia yang meningkat dan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya protein hewani menyebabkan konsumsi protein hewani, khususnya daging sapi meningkat. Namun permintaan daging sapi yang meningkat tidak diimbangi peningkatan produksi daging sapi dalam negeri sehingga ketersediaan daging sapi secara nasional masih kurang.

Penyebab selanjutnya yang membuat Indonesia masih bergantung terhadap impor sapi adalah tata niaga. Distribusi dan penjualan ternak sapi potong merupakan hal penting terkait dengan penyediaan dan distribusi ternak. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dalam Pasal 36 Ayat 1 dan 2 secara jelas menyatakan tentang kewajiban pemerintah dalam menyelenggarakan dan memfasilitasi pemasaran produk peternakan. Dalam menjalankan sistem penyediaan ternak dan model distribusi yang kontinu¹⁹, diperlukan sebuah strategi dikarenakan ketidakseimbangan posisi, serta untuk menguntungkan seluruh komponen tata niaga yang terlibat, dimana pasar hewan, RPH (Rumah Pematangan Hewan), jalur distribusi, penanganan karkas, penanganan *breeding* ternak sebagai penyedia bakalan ternak sapi potong dan pendataan mutasi ternak seringkali tidak berjalan dengan baik.

Penyebab lainnya adalah penegakan aturan, dikarenakan penegakan aturan adalah jiwa pelaksanaan seluruh aktifitas yang menentukan perkembangan persapihan nasional. Menurut penulis, kegiatan pematangan ternak betina produktif, sapi glonggongan, daging-jerohan ilegal merupakan bentuk pelanggaran yang dapat diredam melalui penegakan aturan hukum yang baik. Namun penulis juga mengatakan bahwa Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan

¹⁹ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Kesehatan Hewan, Peraturan Menteri Pertanian nomor 54/Permentan/OT.140/10/2006 tentang “Pedoman Pembibitan Sapi Potong yang Baik” (*Good Breeding Practice*), yang seharusnya merupakan perangkat hukum dan dapat dijadikan acuan pengembangan persapian nasional, nyatanya terlihat kurang efektif dan efisien karena penegakan hukumnya yang tergolong masih kurang.

Sejalan dengan hal diatas, beberapa data menunjukkan bahwa ternyata Indonesia tidak mampu memenuhi stok daging sapi potong dalam negeri, sehingga masih bergantung akan produk impor. Permintaan (*demand*) masyarakat yang terus meningkat, searah dengan kebijakan impor daging sapi dari luar negeri, khususnya kerja sama dengan negara tetangga (Australia). Disini penulis juga menambah data yang memperjelas alasan mengapa Indonesia masih belum mampu swasembada daging sapi nasional.

Berdasarkan data yang disajikan oleh penulis yang bersumber dari Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan dalam bentuk grafik, jumlah ketersediaan daging sapi di Indonesia dari produk lokal sebenarnya terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun (2009-2013) dengan rerata 382,55 ribu ton. Angka tersebut berbanding terbalik dengan pasokan daging sapi dari produk impor yang terus menurun hingga mencapai rerata 121,32 ribu ton. Dengan kata lain, *share* penyediaan keseluruhan selama kurun waktu 5 tahun ini berkisar rerata 73,98 persen (produk lokal) dan sisanya 26,02 persen (produk impor).

Jadi sebenarnya jumlah populasi sapi potong, sapi perah maupun kerbau di Indonesia selama 5 tahun (2010-2014) ini cukup menjanjikan bagi stok daging ditingkat nasional. Peningkatan jumlah populasi sapi potong (rerata 16.020.102 ekor), sapi perah (rerata 635.053) dan kerbau (rerata 1.520.363 ekor) mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Namun, hal tersebut masih dirasa belum cukup, seiring dengan lonjakan permintaan akan konsumsi komoditas ini.

Penulis juga menitikberatkan adanya mafia impor daging sapi di Indonesia yang tidak hanya merugikan negara, namun membuat lonjakan dalam angka pengimporan sapi di Indonesia. Diakhir artikel, penulis menulis saran terhadap permasalahan ini kepada dua subjek antara lain untuk pemerintah diharapkan

memperbaiki tata niaga, serta memberikan rangsangan dan stimulus dengan merevitalisasi dan sosialisasi antar kelembagaan terkait, baik teknis maupun non-teknis di masing-masing wilayah Indonesia. Kemudian prioritas khusus berupa fasilitas transportasi ternak di pelabuhan, kereta api, kapal laut dan bebas antri di pelabuhan antar pulau, serta pengurangan biaya retribusi, pemeriksaan hewan di karantina dan pembebasan pajak hasil ternak.

Artikel selanjutnya yang membahas sekitar topik yang bersangkutan dengan topik penulisan kali ini adalah artikel berjudul “Kinerja Kebijakan Swasembada Daging Sapi Nasional” yang ditulis oleh Ening Ariningsih (2014). Pada artikel ini dibahas lebih lanjut mengenai program Swasembada Daging Sapi Nasional yang pernah diterapkan di Indonesia. Saat ini, pemenuhan kebutuhan daging sapi nasional masih bergantung pada impor. Kondisi ini berbeda dengan era tahun 70-an ketika Indonesia menjadi negara pengespor sapi. Pada tahun 1972, misalnya, Indonesia mengeksport sekitar 15 ribu sapi dan kerbau ke Singapura dan Hongkong (Daryanto, 2011). Beberapa cara telah ditempuh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sapi nasional dengan tidak bergantung dengan impor, salah satunya adalah Program Swasembada Daging Sapi. Pada artikel ini penulis menitik beratkan penulisannya pada sejarah Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) ,mengevaluasi kinerja kebijakan Swasembada Daging Sapi Nasional beserta kendala dan permasalahan yang dihadapinya.

Program pencapaian swasembada daging sapi di Indonesia telah dicanangkan sejak tahun 2000 dengan nama Program Kecukupan Daging Sapi. Pada waktu itu pemerintah menargetkan Indonesia mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2005. Pada kenyataannya program tersebut lebih banyak bersifat rencana dan sama sekali tidak didukung oleh anggaran yang memadai sehingga lebih banyak bersifat wacana dari rapat ke rapat atau dari seminar ke seminar, sehingga target tersebut tidak dapat terpenuhi (Daryanto, 2011). Setelah itu, program swasembada daging sapi dicetuskan lagi menjadi Program Percepatan Pencapaian Swasembada Daging Sapi (P2SDS) 2008-2010. Namun, strategi yang telah disusun tersebut belum juga mampu mengantarkan Indonesia mencapai target swasembada daging sapi (Arif et al., 2011).

Setelah itu Pemerintah kembali mencenangkan PSDS tahun 2014 masih dengan tujuan yang sama, namun pada program ini sudah memiliki tiga belas langkah operasional dengan merumuskan, mengevaluasi kembali, dan memperbaharui langkah operasional yang sudah dilakukan dalam program sebelumnya. Seiring dengan harapan pencapaian target PSDS 2014, pemerintah mulai tahun 2011 menata impor dengan memangkas jumlah impor sapi bakalan dan daging beku (Daryanto, 2011).

Dalam hal ini, bukan hanya jumlah impor daging sapi yang dibatasi, melainkan juga jumlah importirnya. Karena kebijakan tersebut, maka kuota impor menjadi perebutan para importir daging sapi, sehingga terjadi skandal impor daging sapi yang malah membuat melambungnya harga daging sapi. Berbagai kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam upaya pencapaian swasembada daging sapi menyebabkan berbagai kalangan pesimis atau bahkan yakin bahwa target swasembada daging sapi tahun 2014 tidak akan tercapai.

Pada artikel ini penulis menjabar pelaksanaan dan pencapaian Program Swasembada Daging Sapi 2005, 2010, dan 2014. Penulis juga menjabarkan kekurangan dari tiap program kerja setiap tahunnya. Menurut penulis, terdapat beberapa masalah atau hambatan dalam mencapai swasembada daging sapi nasional, antara lain; Pertama adalah kesediaan pakan, dimana pakan merupakan salah satu komponen penting dalam usaha peternakan sapi, khususnya usaha penggemukan sapi potong, karena mempengaruhi 70 persen produksi ternak. Walaupun potensi genetik ternak tinggi, namun tanpa pakan yang cukup ternak tidak dapat memberikan hasil yang optimal (Siregar, 1994). Permasalahn kedua adalah kesediaan bibit, dikarenakan sumber utama daging sapi bagi konsumsi nasional masih tergantung pada usaha pembibitan dalam negeri yang berupa peternakan rakyat.

Permasalahan selanjutnya adalah permasalahan teknis budi daya dan sosiobudaya. Struktur industri sapi potong di Indonesia didominasi oleh peternakan rakyat (lebih dari 90 %). Peternak kecil umumnya membudidayakan sapi lokal dengan jumlah kepemilikan sedikit dan jauh dari skala usaha optimal, sedangkan pemeliharaan sapi oleh para peternak merupakan usaha *backyard farming* yang

difungsikan sebagai tabungan. Budaya peternak yang menjadikan sapi sebagai 'tabungan hidup' mempengaruhi pasar. Walaupun harga sapi di pasar bagus dan secara teknis sudah waktunya dipotong, jika peternak tidak sedang membutuhkan uang, maka mereka tidak akan menjualnya. Hal ini mengakibatkan kesulitan dalam mengukur stok sapi, sebenarnya berapa yang bisa dipotong.

Selain itu terdapat pula masalah tingginya pemotongan sapi betina produktif. Hal ini menjadi penyebab terhadap penurunan populasi sapi yang tajam pada tahun 2013 dibandingkan dengan data hasil sensus khusus ternak oleh BPS pada 2011 ditengarai sebagai akibat dari pemotongan sapi secara besar-besaran karena harga daging sapi yang bertahan relatif tinggi, termasuk sapi betina produktif.

Tingginya kasus pemotongan betina produktif terjadi karena sulitnya mengontrol pemotongan sapi betina produktif (Arif et al., 2011; Junaidi, 2013; Saptana dan Daryanto, 2013). Yang dimaksud sapi betina produktif di sini adalah sapi betina dalam strata umur produktif yaitu umur 1 hingga 5 tahun. Strata umur ini merupakan kondisi pencapaian laju produksi puncak (peak product) sapi betina untuk menghasilkan produksi terbaik/optimum (Soejosopoetro, 2011). Pemotongan sapi betina produktif mengancam kelestarian populasi ternak sapi, terlebih jika sedang bunting, karena menyebabkan dua kematian yaitu induk dan anaknya.

Penulis juga menjabarkan sumber permasalahan lainnya seperti ketimpangan distribusi pasokan sapi dan daging sapi, tataniaga sapi potong serta mafia impor daging sapi, serta memberi saran untuk tiap sektor permasalahan tersebut. perkembangan usaha ternak sapi potong yang belum mampu memenuhi kebutuhan nasional Hal itu dikarenakan berbagai kendala dan masalah yang dihadapi, mulai dari hulu hingga ke hilir, termasuk dalam sistem distribusi sapi masih belum tertata dengan baik.

Dukungan dari berbagai institusi terkait sangat diperlukan untuk tercapainya swasembada daging. Dukungan-dukungan tersebut antara lain: (1) dukungan dari Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk fasilitasi sarana prasarana transportasi dan distribusi ternak; (2) dukungan dari Kementerian Perdagangan dalam hal kebijakan impor

yang mendorong daya saing peternak lokal; (3) dukungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyangkut regulasi tata ruang bidang peternakan dan kawasan peternakan; dan (4) dukungan Kementerian Dalam Negeri terkait larangan pematangan sapi betina produktif.

Dari dua artikel tersebut kita dapat mengetahui bahwa baik dalam artikel “Kajian Tentang Impor Daging Sapi” maupun artikel “Kinerja Kebijakan Swasembada Daging Sapi Nasional” sama-sama membahas mengenai impor daging sapi dan swasembada daging sapi nasional. Namun pada artikel “Kajian Tentang Impor Daging Sapi”, penulis Jiuhardi lebih menitikberatkan pada tingkat konsumsi daging sapi di Indonesia dan nilai impor daging sapi di Indonesia serta tingkat produksi sapi di Indonesia, sedangkan pada artikel “Kinerja Kebijakan Swasembada Daging Sapi Nasional”, penulis Ening Ariningsih lebih membahas mengenai program swasembada daging sapi yang telah dilakukan beberapa kali oleh pemerintah sejak tahun 2000. Artikel tersebut menjabarkan rancangan kerja dari masing-masing program dan mengevaluasi mengapa program tersebut masih belum mencapai tujuannya.

Kedua artikel ini sama-sama membahas hambatan-hambatan yang mengakibatkan Indonesia masih belum mencapai swasembada daging sapi nasional, maupun mengapa Indonesia masih bergantung dengan import sapi; namun kedua penulis belum mengaitkan dengan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 02/Permentan/PK.440/2/2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 49/Permentan/PK.440/10/2016 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia; Pasal 7 (1) dengan swasembada daging sapi nasional, maupun Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia

Dimana peraturan tersebut sangat berpengaruh pada nilai impor sapi di Indonesia, dan latar belakang peraturan tersebut dibuat adalah untuk mendukung swasembada daging sapi di Indonesia. Pada penulisan seminar kali ini maka akan dibahas mengenai kaitan antara peraturan 1:5 terhadap swasembada daging sapi, untuk menganalisa apa saja yang menjadi hambatan peraturan ini mencapai tujuan

pembuatannya serta jika memang tidak dapat mencapai tujuannya, bagaimanakah pengaturan hukum yang dapat mendukung kemandirian pengadaan bibit sapi bakalan, serta bagaimana pemerintah dapat mengatur kuota impor sapi bakalan agar dapat mendukung peningkatan populasi sapi indukan.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan adalah yuridis sosiologis, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*). Dimana penulis akan meneliti implementasi Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia.²⁰

Sumber data yang digunakan oleh penulis adalah data primer dan data sekunder. Data primer disini adalah data yang diperoleh langsung dari Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementrian Pertanian , sedangkan pada data sekunder disini adalah data yang bersumber dari kepustakaan. Data sekunder didapatkan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis, yang berasal dari literatur, jurnal maupun data resmi yang dikeluarkan pemerintah, yang berkaitan dengan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia.

1.8. Rencana Sistematika Penulisan

Hasil dari penelitian penulisan hukum ini akan dituangkan dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I. Pada bab ini akan dikemukakan latar belakang penulisan hukum, dimulai dari permasalahan hukum yang timbul Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2019 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke Dalam Wilayah Negeri Republik Indonesia; Pasal 8 ayat (1) yang

²⁰ Soejono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1982, hlm. 10

menyatakan bahwa ketentuan impor sapi indukan dan bakalan untuk pelaku usaha harus dilakukan dengan rasio 5%. Selain itu, terdapat metode penulisan hukum berupa yuridis normatif, tujuan penulisan dan sistematika penulisan.

Bab II. Pada bab ini akan dikemukakan teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini yang mengatur kata kunci mengenai pada topik penulisan kali ini. Peraturan-Peraturan yang dibahas adalah peraturan yang sudah ada mengenai pelaku usaha tentang impor sapi, regulasi antara sapi indukan dan sapi bakalan, serta landasan-landasan dan tujuan dalam peraturan tersebut.

Bab III. Pada bab ini penulis akan mengemukakan tentang data-data seputar lajur impor, ekspor, konsumsi, dan hal-hal lain yang berhubungan dengan data konsumtif masyarakat Indonesia terhadap sapi serta produk olahannya. Pada bab ini penulis juga akan mengemukakan data mengenai data tentang laju produktifitas pelaku usaha sapi bakalan.

Bab IV. Pada bab ini, akan diuraikan hal-hal yang dapat menyempurnakan pengaturan hukum yang dapat mendukung kemandirian pengadaan bibit sapi bakalan. Pengaturan hukum yang dimaksud adalah peraturan pelaksanaan yang dapat mendukung pelaku usaha dalam melaksanakan kebijakan impor sapi dengan rasio 5%, sehingga pelaku usaha dapat melakukan kebijakan tersebut tanpa merasakan ketidakadilan atau mendapatkan masalah baru seperti kerugian secara modal. Pengaturan hukum ini juga yang diharapkan dapat mendukung pengadaan bibit sapi bakalan yang 3K (Kontinuitas, kualitas, dan kuantitas). Pada bab ini juga akan diuraikan tentang tindakan atau langkah-langkah apa sajakah yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengatur kuota impor sapi bakalan, agar dapat mendukung peningkatan populasi sapi indukan. Hal ini dikarenakan dengan populasi sapi indukan yang ditingkatkan, maka kemandirian produksi pengusaha sapi meningkat dan diharapkan ketergantungan negara terhadap impor daging sapi dapat berkurang. Tindakan tersebut tentu sejalan atau ikut mendukung kebijakan impor sapi dengan rasio 5%, karena keduanya bertujuan untuk menekan angka impor daging sapi serta mendorong swasembada daging sapi nasional.

Bab V. Pada bab ini, akan ditarik kesimpulan dan saran dari penulisan bab-bab sebelumnya.

