

# KERJASAMA IMPOR DAGING SAPI DARI AUSTRALIA KE INDONESIA

TAHUN 2010-2014

*Cooperation of Importing Beef from Australia to Indonesia 2010 – 2014*

Sandy Pramay Dianto

Drs.Djumadi M. Anwar, M.Si

## **Abstrak**

hubungan Indonesia-Australia begitu dekat bukan sekedar geopolitikanya saja, melainkan hubungan baik ini sudah terbangun sejak lama, berbagai bentuk kerjasama pun terjalin antara lain politik, ekonomi, keamanan, pariwisata dan lain sebagainya, ini dilakukan agar hubungan kedua negara tersebut semakin kuat dan saling bisa membangun. Terutama kerjasama ekonomi dalam bidang impor daging sapi, kerjasama impor daging sapi ini sangat memiliki peranan yang penting karena kebutuhan daging sapi potong juga telah menjadi salah satu bahan pangan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya konsumsi daging nasional yang harus dipenuhi. Oleh sebab itu impor daging sapi dari Australia sering terjadi karena atas permintaan dari kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia. Namun pada rentang waktu 2010-2014 mulai mengalami penurunan peningkatan terhadap impor daging sapi dari Australia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang membuat Indonesia harus mengimpor daging sapi. Dugaan awal dari kasus ini adalah kurang mampunya pemerintah Indonesia dalam menanggulangi kebutuhan daging sapi nasional dan membuat impor dari Australia.

## **Abstract**

*Indonesia-Australia relations are so close not just geopolitics, but this good relationship has been built for a long time, various forms of cooperation among other interwoven with any political, economic, security, tourism and so forth, this is done so that the two countries relations grew stronger and mutually can build. Especially economic cooperation in the field of beef imports, this beef import cooperation has an important role because the need for beef cattle has also become one of the foodstuffs needed by the community. This is indicated by the amount of national meat consumption that must be met. Therefore, beef imports from Australia often occur because of requests from policies adopted by the Indonesian government. But in the period 2010-2014 began to experience a decrease in imports of beef from Australia. This study aims to determine what factors make Indonesia have to import beef. The initial suspicion of this case is*

*the lack of ability of the Indonesian government to tackle national beef needs and make imports from Australia.*

## **A. Pendahuluan**

Hubungan antara Indonesia-Australia memang sudah sangat lama terjalin, apalagi kedua negara tersebut sangat berdekatan yang berada dalam Kawasan Samudera Hindia. Dilihat dari sejarah hubungan Indonesia-Australia begitu dekat bukan sekedar geopolitiknya saja, melainkan hubungan baik ini sudah terbangun sejak lama. Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia tetap melanjutkan hubungan yang telah lama terjalin dengan Australia, walaupun terkadang dalam hubungannya pernah terjadi ketegangan seperti isu penyadapan, hukuman mati pada duo Bali Nine yang membuat hubungan Indonesia-Australia sempat memanas dalam beberapa waktu dan sempat memutuskan hubungan politiknya dan lain sebagainya. Pada pemerintahannya hubungan bilateral terjadi dalam berbagai bidang tetap berjalan dengan baik seiring berjalannya waktu terutama dalam bidang ekonomi.

Berbagai bentuk kerjasama pun terjalin antara lain politik, ekonomi, keamanan, pariwisata dan lain sebagainya, ini dilakukan agar hubungan kedua negara tersebut semakin kuat dan saling bisa membangun. Pada dasarnya Indonesia merupakan negara yang penting bagi Australia, sebab secara geografis kedua negara tersebut berdekatan. Selain itu, Indonesia merupakan salah satu negara yang berperan penting dalam ASEAN sehingga dapat menjembatani hubungan perdagangan Australia dengan negara-negara anggota ASEAN. Meskipun Indonesia hanya berada pada tingkat ke-11 mitra dagang Australia, Indonesia adalah negara ASEAN terbesar dari segi jumlah populasi dan luas

wilayah sehingga dapat menjadi pangsa pasar yang besar bagi Australia (Cipto, 2010, p. 192). Bidang perdagangan kedua negara sepakat bahwa selama ini banyak area yang potensial untuk kerjasama ekonomi, namun belum digarap dengan baik. Secara geografis Indonesia dan Australia bertetangga dan memiliki banyak hal yang bisa saling melengkapi.

Dalam kesepakatan kerjasama tersebut, kemitraan antara Indonesia dan Australia untuk komoditi daging merah dan peternakan sapi merupakan salah satu hasil awal perundingan perdagangan bilateral untuk Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia Australia (*Indonesia–Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement*).

Namun, berdasarkan Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 tentang peternakan dan Kesehatan Hewan Indonesia menganut system *Country Based* bukan *Zona Based* yang artinya harus impor daging dan sapi hidup dari negara-negara yang telah bebas Penyakit Mulut dan Kuku (PMK). Dikutip dari *World Organisation for Animal Health* (OIE) setidaknya ada 66 negara termasuk Indonesia dan Australia yang memberlakukan aturan *country based* atau bebas dari PMK.

Berdasarkan system tersebut, negara yang dipilih salah satunya adalah Australia. Indonesia merupakan negara pengimpor terbesar sapi hidup Australia. Sepanjang 2008 sebanyak 651.196 ekor atau 75 persen dari 869.545 ekor ekspor sapi hidup Australia yang dijual ke pasar dunia di ekspor ke Indonesia. Impor Indonesia sepanjang 2008 itu naik 26 persen dari impornya pada tahun 2007 yang

mencapai 516.992 ekor. Total nilai impor Indonesia itu mencapai 419 juta dolar Australia. Untuk itu, *Meat & Livestocks Australia* (MLA), perusahaan yang menjadi mitra industri peternakan dan pemerintah Australia ini, menyebutkan bahwa Indonesia menjadi negara tujuan ekspor dan mitra dagang yang penting (Puskesmaveta, 2009).

Daging sapi potong juga telah menjadi salah satu bahan pangan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya konsumsi daging nasional yang harus dipenuhi. Kebijakan impor dilakukan dalam rangka mendukung kekurangan produksi dalam negeri. Sampai saat ini Indonesia masih kekurangan pasokan daging sapi hingga 35 persen atau 135,1 ribu ton dari kebutuhan 385 ribu ton. Defisit populasi sapi diperkirakan 10,7% dari populasi ideal atau sekitar 1,18 juta ekor. Kekurangan pasokan ini disebabkan sistem pembibitan sapi potong nasional masih parsial sehingga tidak menjamin kesinambungan. Padahal, titik kritis dalam pengembangan sapi potong adalah pembibitan (Jiuhardi, 2016). Ada beberapa negara selain Australia dan Selandia Baru yang bisa menjadi mitra Indonesia dalam impor sapi. Salah satu alasan khusus memilih Australia sebagai negara pemasok sapi karena jarak kedua negara itu sangat dekat dengan Indonesia. Faktor lain yang diperhitungkan seperti lamanya perjalanan, jumlah pasokan sapi dan aspek kehalalan khusus untuk daging sapi beku. Impor sapi hidup selama ini dipandang tidak ekonomis mengimpor dari negara-negara lain (selain Australia dan Selandia Baru) karena biaya transportasi yang mahal dan lamanya perjalanan. Di samping itu kapasitas pasokan sapi negara lain juga terbatas (Dinas Peternakan Jawa Barat, 2013).

Impor sapi Australia ke Indonesia mengalami kondisi yang fluktuatif dari masa ke masa. Namun, tak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan daging sapi nasional sampai saat ini belum dapat terpenuhi sehingga masih harus ditutupi dengan keberadaan sapi impor baik dalam bentuk sapi bakalan maupun daging sapi beku. Sebab saat ini jika hanya mengandalkan daging sapi dari peternak lokal maka yang dihadapi adalah semakin tinggi dan langkanya daging sapi karena ketersediaan masih kurang dibandingkan tingginya permintaan daging sapi.

## **B. Pembahasan**

### **B1. Konsumsi masyarakat terhadap daging sapi**

Jumlah penduduk Indonesia yang meningkat dan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya protein hewani menyebabkan konsumsi protein hewani, khususnya daging sapi meningkat juga. Permintaan daging sapi yang meningkat tidak diimbangi peningkatan produksi daging sapi dalam negeri sehingga ketersediaan daging sapi secara nasional masih kurang. Berikut dapat dilihat konsumsi masyarakat terhadap daging sapi pada tabel dibawah ini:

**Tabel 4.1 Konsumsi dan defisit daging sapi 2010-2014**

Tahun	Konsumsi total (ribu ton)	Produksi (ribu ton)	Defisit	
			Ribu ton	Persentase
2010	440,8	350,0	90,8	25,9
2011	488,9	410,7	78,2	19,0
2012	544,9	425,5	119,4	28,1
2013	559,6	383,3	176,3	46,0
2014	594,4	395,1	199,3	50,4
Laju (%/tahun)	7,8	3,5	-	-

Sumber: Ditjen PKH (2014)

Data ini menunjukkan konsumsi total daging sapi selama kurun waktu tersebut terus meningkat cukup cepat dengan rata-rata 7,8% per tahun. Pada tahun 2014 konsumsi total daging sapi mencapai sekitar 594,4 ribu ton, jauh lebih besar daripada konsumsi total pada tahun 2010 yang hanya sekitar angka 440,8 ribu ton saja. Produksi sapi lokal pun belum dapat memenuhi konsumsi, dengan kekurangan yang mencapai sekitar 199,3 ribu ton atau 50,4%, kekurangan ini pun merupakan kekurangan terbesar selama kurun waktu pada tahun 2010-2014. Konsumsi daging sapi bakal terus meningkat dari tahun ke tahun secara teoritis seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pertumbuhannya, tingkat pendapatan dan pertumbuhannya, perubahan pola konsumsi masyarakat serta selera masyarakat, tingkat urbanisasi penduduk, fenomena segmentasi pasar, dan berkembangnya pasar-pasar modern (super market/ hyper market) di samping pasar tradisional.

Beberapa gejolak eksternal, seperti krisis ekonomi (1997-1998), krisis finansial global, dan krisis pangan memberikan dampak terhadap perdagangan global dan penurunan trend konsumsi daging sapi, terutama jenis daging sapi yang harganya tergolong mahal. Pada tahun 1998 saat konsumsi daging sapi mengalami penurunan, pada tahun 1999 merupakan saat konsumsi daging sapi di pasar domestik meningkat kembali pada tahun 2000-2005.

Pada periode setelah krisis laju pertumbuhan konsumsi daging termasuk daging sapi meningkat kembali, bahkan tingkat konsumsi daging sapi melampaui kondisi sebelum krisis ekonomi. Secara umum pemulihan produksi dan konsumsi produk daging sapi akibat krisis ekonomi cukup sangat berat, meskipun tidak

secepat produk daging broiler. Dukungan industri daging sapi tidak sebaik dukungan industri perunggasan nasional. Industri perunggasan sangat yang responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, sedangkan industri sapi tidak seresponsif industri perunggasan. Dampak negatif krisis ekonomi dan krisis finansial dunia terhadap sektor industry peternakan sapi potong terutama disebabkan karena sebagian bahan baku pakan adalah impor. Secara umum dampak krisis finansial dunia terhadap konsumsi produk daging sapi relatif kecil, karena kondisi makro ekonomi yang cukup stabil dan pelaku usaha industri peternakan pun lebih siap menghadapi, serta cukup besarnya volume permintaan pasar domestik.

Jika dirinci menurut jenis daging, penduduk Indonesia lebih banyak mengkonsumsi daging broiler dan sapi potong. Kebutuhan daging sapi sekitar 65% dipenuhi dari produk impor dan 25% di antaranya berasal dari sapi bakalan (saptana, 2014). Dalam kondisi nilai tukar rupiah yang stabil, kecenderungan impor daging sapi semakin meningkat dari waktu ke waktu. Peningkatan impor tersebut dapat disebabkan oleh permintaan daging berkualitas (prime cut) yang meningkat terutama untuk Hotel, Restaurant dan Catering/Cafe (HORECA).

Berdasarkan hasil proyeksi yang dilakukan Bappenas (2006) diperkirakan bahwa selama 2005-2010 Indonesia mengalami surplus produksi daging unggas, daging non unggas dan daging non sapi dan telur, sedangkan untuk daging sapi masih mengalami defisit. Untuk kasus daging sapi, prediksi tersebut sesuai dengan kenyataan, dimana Indonesia pada tahun 2012 masih mengalami defisit produk daging sapi, sedangkan produk daging broiler dan telur dapat dikatakan

swasembada. Hasil kajian bappenas (2006) menunjukkan bahwa tantangan utama yang dihadapi adalah masalah pencapaian swasembada daging sapi, baik masalah yang bersifat teknis, ekonomi, sosial-kelembagaan, maupun masalah kebijakan pemerintah. Berikut tabel perkembangan konsumsi produk daging Perkapita:

**Tabel 4.2 Perkembangan Konsumsi Produk Daging perkapita Per Tahun, Tahun 2009-2012**

No.	Komoditi	Tahun				Rerata	Trend (%/th)
		2009	2010	2011	2012		
A.	Daging Segar	4,224	4,849	5,110	4,693	4,719	4.01
	1. Sapi	0,313	0,365	0,417	0,365	0,365	6.13
	2. Kerbau	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0.00
	3. Kambing	0,000	0,000	0,052	0,000	0,013	-50.00
	4. Babi	0,209	0,209	0,261	0,209	0,222	1.65
	5. Ayam Ras	3,076	3,546	3,650	3,494	3,441	4.65
	6. Ayam kampung	0,521	0,626	0,626	0,521	0,574	1.13
	7. Unggas lainnya	0,052	0,052	0,052	0,052	0,052	0.00
	8. Daging lainnya	0,052	0,052	0,052	0,052	0,052	0.00
B.	Daging Diawetkan	0,063	0,063	0,120	1,048	0,262	287.94
	1. Dendeng	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0.00
	2. Abon	0,010	0,010	0,016	0,005	0,010	-2.92
	3. Daging kaleng	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0.00
	4. Daging diawetkan lainnya	0,052	0,052	0,104	1,043	0,260	334.29
C.	Lainnya	0,261	0,261	0,313	0,417	0,313	17.72
	1. Hati	0,052	0,052	0,104	0,156	0,091	50.00
	2. Jeroan selain hati	0,052	0,052	0,052	0,052	0,052	0.00
	3. Daging tetelan	0,052	0,052	0,052	0,052	0,052	0.00
	4. Tulang	0,052	0,052	0,052	0,052	0,052	0.00
	5. Lainnya	0,052	0,052	0,052	0,104	0,065	33.33
D.	Daging dari makanan jadi						
	1. Soto/gule/sop	5,266	5,423	5,527	5,736	5,488	2.89
	2. Sate/tongseng	3,441	3,650	3,702	3,129	3,481	-2.66
	3. Ayam/daging (goreng, dll)	4,171	4,589	5,162	4,954	4,640	6.16

Sumber: Statistik Peternakan, Tahun 2008 dan 2013

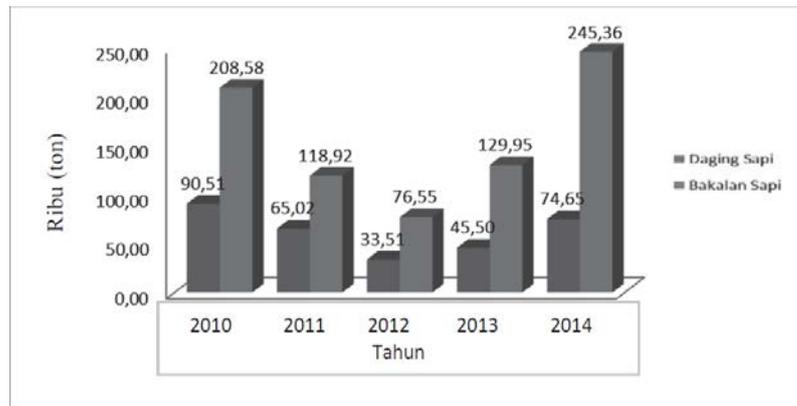
Perkembangan konsumsi daging sapi pada periode (2009-2012) memberikan gambaran pokok sebagai berikut: (1) Pertumbuhan konsumsi dalam bentuk daging sapi segar sebesar 4,01%/tahun; (2) Pertumbuhan konsumsi daging

sapi olahan/diawetkan sebesar 287,94%/tahun; (3) Pertumbuhan daging sapi lainnya (hati, jeroan lainnya, tetelan dan tulang) sebesar 17,72%/tahun; dan (4) Pertumbuhan konsumsi daging dari makanan jadi untuk soto/gule/sop sebesar 2,89%/tahun, sate/tongseng sebesar – 2,66%/tahun, dan ayam dan daging goreng sebesar 6,16%/tahun.

Kenaikan permintaan yang diikuti oleh kenaikan harga yang cukup tinggi menarik untuk dikaji lebih mendalam. Data BPS 2011 menunjukkan bahwa pasokan daging sapi seharusnya cukup jika merujuk pada data jumlah sapi siap potong yang lebih besar dari jumlah permintaan daging sapi nasional (BPS, 2011). Pada kenyataannya, ketersediaan sapi potong lokal tidak dapat mencukupi kebutuhan masyarakat akan daging sapi. Hal tersebut yang mendorong peluang pedagang untuk menaikkan harga daging sapi lokal.

## **B2. Naik dan Turunnya Impor daging sapi dari Australia**

Pada tahun 2010-2014 terjadi penurunan dan peningkatan terhadap impor daging sapi. Berikut dapat dilihat naik dan turunnya impor daging sapi dari Australia pada gambar grafik dibawah ini:



Sumber: Bps (2014)

Data ini menunjukkan bahwa impor daging sapi selama 2010-2014 mengalami penurunan dan kenaikan yang sangat fluktuatif, bisa dilihat mulai dari tahun 2010 impor daging berada di angka 90,51 ribu (ton) sedangkan sapi bakalan sebanyak 208,58 ribu (ton) langkah selama setahun ini ada perkembangan pada tahun berikutnya membuat impor daging sapi di tahun 2011 mengalami penurunan, pemerintah mengimpor sebanyak 65,02 ribu (ton) hal ini pun bagus untuk pemberdayaan sapi lokal yang berarti sudah ada peningkatan dalam memenuhi kebutuhan daging sapi nasional. Selama kurun waktu antara 2010-2012 mengalami penurunan yang sangat signifikan pada tahun 2012 pula pemerintah kembali hanya mengimpor daging sapi hanya sekitar 33,51 ribu ton sama halnya dengan sapi bakalan yang sangat turun drastis pada tahun 2 tahun sebelumnya menembus angka 200 ribuan ton lebih berbalik turun tajam yang hanya mengimpor berada di angka 76,55 ribu (ton). Jelas ini langkah yang sangat bagus untuk dipertahankan agar pemerintah berupaya untuk menekankan mengurangi impor daging sapi yang terus menurun dan mengupayakan pengembangbiakan sapi lokal agar bisa memenuhi kebutuhan masyarakat.

Namun tetapi, pada tahun 2013 kembali mengalami peningkatan terhadap impor yang pada tahun sebelumnya bisa mencapai angka terendah tetapi sebaliknya ada peningkatan kembali impor daging berada di angka 45,50 ribu (ton) walaupun kenaikan ini tidak terlalu tajam namun pemerintah harus bisa mengatasi agar di tahun berikutnya impor daging harus bisa menurunkan kembali terhadap angka impor. Dan pada tahun 2014 pun lonjakan impor kembali terjadi disusul juga dengan impor sapi bakalan, tercatat angka impor daging sapi naik kembali menjadi 74,65 ribu (ton) dan sapi bakalan menembus kembali di angka 245,36 ribu (ton) angka ini justru lebih besar dibanding angka pada tahun 2010.

Padahal, daging merupakan salah satu komoditi peternakan yang menjadi andalan sumber protein hewani dan sangat menunjang untuk memenuhi kebutuhan dasar bahan pangan di Indonesia. Daging terbagi ke dalam dua jenis, yaitu daging ternak besar seperti sapi dan kerbau, maupun daging ternak kecil seperti domba, kambing, dan babi. Meski dengan adanya berbagai ragam jenis daging, produk utama penjualan komoditi peternakan adalah daging sapi potong (Jiuhardi, 2016). Daging sapi potong juga telah menjadi salah satu bahan pangan terpenting yang dibutuhkan oleh masyarakat.

### **B2.1 Pengendalian Impor daging sapi dan sapi**

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. 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.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian NO. 50/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan dan/atau Olahannya ke dalam Wilayah Indonesia disebutkan bahwa pembagian kuota impor daging per perusahaan dilakukan berdasarkan kemampuan merealisasikan produk hewan, daya tampung Instalasnsi Karantina Hewan Sementara (IKHS), dan ketaatan dalam melaksanakan peraturan dalam pemasukan dan pengeluaran produk hewan. Sementara, pada Permendag No. 24/M-DAG/Per/9/2011 tentang ketentuan impor dan Ekspor Produk Hewan disebutkan, selain kinerja impor sebelumnya (past performance) dan IKHS, juga disebutkan bahwa pembagian kuota impor daging berdasarkan loading capacity maximum (daya tampung gudang). Dua peraturan ini menunjukkan ketidakjelasan kriteria mana yang digunakan dalam pembagian kuota impor daging di antara importir, sehingga ada perusahaan yang mempunyai kinerja baik dan kapasitas besar tetapi mendapat kuota sedikit, sebaliknya ada perusahaan yang mempunyai kinerja kurang baik, tetapi mempunyai daya tampung besar, mendapat jatah cukup besar. Akibatnya, para importir merasa diperlakukan tidak adil.

Melalui Paket Kebijakan Penyelamat-an Ekonomi (PKPE) butir ke-9 pemerintah kemudian mengubah mekanisme impor sapi dan daging sapi dari kuota impor menjadi mekanisme impor berdasarkan harga referensi. Terkait dengan hal ini, Kementerian Perdagangan menerbitkan Permendag Nomor 46/M-DAG/KEP/8/2013 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan. Dalam peraturan tersebut ditetapkan bahwa mekanisme importasi daging sapi ditetapkan dengan harga referensi. Yang dimaksud harga referensi di sini adalah harga daging sapi yang menjadi acuan pembandingan dengan harga daging sapi yang terjadi di pasaran. Harga referensi daging sapi jenis potongan sekunder (secondary cuts) ditetapkan sebesar Rp76.000/kg. Jika harga daging sapi jenis potongan sekunder di pasaran adalah 10 persen di bawah harga referensi, impor sapi dan daging sapi akan ditunda sementara sampai harga kembali mencapai harga referensi. Keran impor kembali dibuka apabila harga daging sapi di pasaran naik 15 persen dari harga referensi. Penentuan harga referensi ini dilakukan secara berkala agar mendapat harga keseimbangan yang menguntungkan peternak, namun juga tidak membebani konsumen.

Dengan berlakunya mekanisme tersebut, pemerintah juga secara otomatis menghentikan impor sapi siap potong yang sebelumnya diterapkan untuk stabilisasi harga daging saat Lebaran. Evaluasi dilakukan oleh Tim Pemantau Harga Daging Sapi yang dibentuk oleh Menteri Perdagangan yang keanggotaannya terbentuk dari unsur instansi terkait. Dengan demikian, ketentuan impor sapi tersebut memberikan relaksasi bagi masuknya sapi siap potong dan daging sapi. Walaupun gagal dalam menstabilkan harga daging sapi di pasaran,

dalam Permendag tersebut Bulog masih ditetapkan sebagai Importir Terdaftar (IT) Hewan dan Produk Hewan. Sistem periodisasi pengajuan per-mohonan impor sapi dan daging sapi dilakukan per triwulan sesuai dengan masa berlaku persetujuan impor. Mekanisme ini disusun dengan tujuan memudahkan penyesuaian volume impor berbasis harga (price reference). Permendag juga mengatur kewajiban bagi importir merealisasikan impor hewan dan produk hewan khususnya sapi dan daging sapi paling sedikit 80 persen dari akumulasi persetujuan impor selama 1 tahun dengan sanksi IT-nya akan dicabut jika importir tidak melaksanakan aturan ini. Ke-tentuan lain yang diubah adalah penghapusan pelabuhan tujuan impor daging prime cuts yaitu Bandara Soekarno-Hatta Jakarta, Bandara Ngurah Rai Bali, dan Bandara Polonia Medan. Selain itu, mekanisme verifikasi atau penelusuran teknis di negara asal muat barang untuk impor juga dihapuskan.

Baik kebijakan pemberlakuan pembatasan daging sapi melalui instrumen kuota impor maupun harga referensi terbukti tidak efektif menstabilkan harga daging sapi karena kedua instrumen kebijakan tersebut rentan terhadap permainan pedagang/mafia impor. Kebijakan pemberlakuan pembatasan daging sapi melalui penerapan kuota impor yang dilakukan oleh pemerintah tidak konsisten dengan (melanggar) aturan World Trade Organization (WTO) (GATT 1994). Selain itu, menurut Erwidodo (2014), instrumen kuota impor hanya menguntungkan pencari rente (segelintir importir dan pedagang), tetapi membebani konsumen dan perekonomian. Di sisi lain, walaupun tidak melanggar aturan WTO, Erwidodo (2014) menyatakan bahwa kebijakan harga referensi impor yang diterapkan pemerintah (Kemendag) atas dasar perhitungan tingkat keuntungan petani (30-

40% di atas BEP) yang diusulkan Kementan cenderung 'overestimasi' sehingga berakibat harga eceran daging sapi terlalu tinggi.

## **B2.2 Dominasi Australia dan Selandia Baru, alternatif negara asal impor lain dari PMK**

Data BPS tahun 2012 terkait impor sapi hidup dan produk-produk sapi menunjukkan bahwa 100 persen impor sapi hidup, baik berupa sapi bakalan maupun sapi siap potong, berasal dari Australia. Sementara itu, 82,6 persen daging sapi segar dan beku impor berasal dari Australia, sedangkan sisanya berasal dari Selandia Baru (14,3%) dan Amerika Serikat (3,1%). Demikian pula halnya dengan impor jeroan sapi yang didominasi oleh Australia (68,3%), sementara dari Selandia Baru hanya 28,5 persen dan Amerika Serikat 3,2 persen. Melihat kondisi seperti itu, nyata bahwa ketergantungan Indonesia terhadap Australia dalam hal impor sapi maupun produk-produknya sangat tinggi, sehingga sangat riskan dilihat dari sisi ekonomi maupun ketahanan pangan.

Dilihat dari sisi ekonomi, impor dari negara alternatif lain memungkinkan untuk dilakukan, akan tetapi dampak kesehatan hewan juga harus dijadikan pertimbangan (Naipospos, 2014). Satu-satunya penghalang impor adalah pemberlakuan sistem negara bebas penyakit dan bukan zona bebas seperti tertuang dalam UU No 18/2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam hal ini, dampak Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) telah menyebabkan pasar ternak dan daging dunia terbelah menjadi

dua, yaitu pasar yang dimiliki negara bebas PMK dan pasar negara di mana PMK masih berjangkit, endemik. Hampir semua negara endemik ada di Asia, Afrika, dan Amerika Selatan. Banyak negara tidak mengimpor sapi hidup ataupun daging segar, dingin, atau beku dari negara endemik PMK. Akibatnya, banyak negara endemik (terutama negara berkembang dan miskin) tersisih dari perdagangan dunia sebab pasokan ternak dan daging terbatas hanya dari negara maju.

Menurut Naipospos (2014), tidak banyak negara maju yang mampu mengekspor sapi hidup. Indonesia merupakan pasar sapi hidup terbesar bagi Australia meski Australia sendiri hanya negara pengeksport peringkat ketiga dunia. Brasil dan India berpopulasi sapi terbesar (masing-masing 189 juta dan 187 juta ekor) diikuti China (lebih dari 100 juta ekor), Amerika Serikat (lebih dari 90 juta ekor), Australia (28,5 juta ekor), dan Selandia Baru (3,69 juta ekor). Australia, Brasil, dan AS secara tradisional merupakan negara utama pengeksport daging sapi. Selanjutnya Naipospos (2014) juga menyatakan bahwa selain akses pasar, PMK juga mempengaruhi harga. Harga daging dari negara bebas PMK, seperti AS, Kanada, Australia, Jepang, dan Selandia Baru lebih tinggi daripada negara endemik. Hal ini dikhawatirkan menimbulkan peluang bagi segelintir pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menyelundupkan daging sapi dari negara atau zona yang tidak bebas PMK ataupun penyakit lain, seperti penyakit sapi gila, yang harganya jauh lebih murah demi kepentingan

pribadinya semata tanpa peduli akan dampak buruk yang akan ditimbulkannya. Dengan demikian, risiko masuknya PMK tak hanya lewat perdagangan resmi dari negara atau zona bebas PMK saja, namun pintu masuk yang sulit dikendalikan dan paling berpeluang untuk kembalinya PMK justru melalui daging impor selundupan.

### **B2.3 Strategi pemerintah dalam impor daging sapi dan sapi potong**

Meningkatnya jumlah penduduk Indonesia dengan pendapatan yang semakin tinggi menyebabkan semakin tingginya kebutuhan akan pangan sumber protein hewani, termasuk daging sapi. Di tengah berbagai langkah proteksi yang dilakukan pemerintah yang bertujuan untuk melindungi peternak rakyat, berbagai kajian menunjukkan bahwa peranan impor masih dibutuhkan untuk memenuhi permintaan daging sapi nasional (Suswono, 2014). Hal ini terkait dengan perkembangan usaha ternak sapi potong yang belum mampu memenuhi kebutuhan nasional. Faktor harga daging pun belum mampu membuat kinerja usaha ternak sapi potong menjadi lebih produktif. Kebijakan peningkatan tarif impor mampu menekan impor daging sapi, tetapi tidak berdampak pada usaha pengembangan ternak domestik. Demikian pula, depresiasi rupiah menimbulkan turunnya impor daging sapi tetapi tidak menurunkan impor sapi bakalan (Ariningsih, 2014). Dengan demikian, kita dihadapkan pada kenyataan bahwa Indonesia masih harus memenuhi kebutuhan daging sapi dari luar (impor), sehingga diperlukan berbagai strategi pengaturan impor

yang didukung oleh strategi pendistribusian sapi lokal dari daerah sentra produksi ke daerah sentra konsumsi.

Untuk mewujudkan program daging sapi yang berkelanjutan, pemerintah harus segera merevisi *Blue Print* Program Swasembada Daging Sapi 2014 dan merevisi pengaturan impor sapi bibit dengan memasukkan sapi betina produktif dalam Permentan yang baru (Junaidi, 2013). Program jangka pendek adalah pendataan jumlah betina produktif dan impor sapi bibit kategori 1 untuk Pusat Pembibitan Ternak Unggul yang akan digunakan sebagai penyuplai bibit sapi secara nasional, sedangkan untuk mempercepat populasi adalah dengan impor bibit kategori 3 dan 4 untuk peremajaan di kelompok ternak atau integrasi peternakan dengan perkebunan. Menurut Junaidi (2013), dari sejarah impor sapi hidup asal Australia yang berlangsung sejak 1980-an, Indonesia belum pernah mengimpor sapi bibit yang mendapatkan sertifikat *pedigree* asal Australia, melainkan sapi bakalan dan sapi betina bunting yang bukan kategori betina produktif. Sapi-sapi yang diekspor Australia untuk keperluan *breeding* sebenarnya bukan sapi bibit, melainkan sapi potong.

Sistem impor daging sapi hendaknya dibuat secara menyeluruh dalam satu periode waktu. Sistem ini mencakup kebijakan impor sapi yang bukan hanya bertujuan untuk mengamankan pasokan dan menstabilkan harga saat lebaran, tetapi juga menjaga pasokan saat bulan-bulan normal (Krishnamurti, 2013). Dalam hal ini, pemerintah seharusnya tidak hanya mengandalkan impor berupa daging sapi segar/beku, akan tetapi lebih

kepada mengimpor sapi bakalan yang kemudian dikembangbiakkan dan digemukkan di dalam negeri sehingga akan bisa menghasilkan nilai tambah. Demikian pula, izin impor daging sapi sebaiknya hanya diberikan kepada importir atau pihak-pihak yang berkomitmen untuk mengembangkan peternakan sapi karena salah satu persoalan utama belum tercapainya swasembada daging sapi adalah kesulitan memperoleh sapi bakalan atau anak sapi.

Di sisi lain, mengingat dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan dari PMK, terutama akibat kehilangan produktivitas ternak yang tinggi, gangguan sejumlah aktivitas di bidang pertanian, industri, dan sosial, bahkan mengarah pada ancaman suplai pangan, maka upaya pemerintah untuk menghilangkan dominansi Australia dan Selandia Baru dalam hal impor sapi hidup dan daging sapi harus dilakukan secara hati-hati, supaya status bebas PMK yang sudah lebih dari 22 tahun sejak diakui OIE pada 1990 tidak terhapus. Terlebih, konsekuensi biaya pemberantasan apabila PMK masuk kembali ke Indonesia akan sangat mahal (Naipospos, 2014). Namun demikian, jika melihat bahwa Australia dan Amerika Serikat yang juga bebas PMK seperti Indonesia, namun juga bisa mengimpor daging dari Brasil (tanpa mengganggu status bebas kedua negara tersebut) maka Indonesia dapat belajar dari kedua negara tersebut sebelum melakukan impor dari negara yang tercatat terinfeksi PMK.

#### **B2.4 Aspek politik dalam keputusan impor daging sapi**

Impor daging terus meningkat di setiap tahunnya sesuai dengan kebutuhan protein hewani dan juga sesuai dengan para permintaan konsumen. Indonesia juga sapi hidup untuk ditanam di Indonesia dan Australia dalam bidang pertanian dilakukan dalam beberapa forum kerjasama, salah satunya ialah Working Group on Agriculture, Food and Forestry Cooperation (WGAFCC), Australia-Indonesia Collaborative Animal and Plant Health and Quarantine Activities (AICPHQ), Indonesia-Australia Ministerial Forum, Australia Indonesia Development Area (AIDA).

Kerjasama ekspor impor daging sapi ini penting karena penyediaan daging sapi secara nasional di Indonesia dibandingkan dengan jumlah permintaan daging sapi dalam negeri masih sangat jauh dari harapan. Sehingga salah satu jalan terbaik yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia adalah dengan membeli daging sapi dari luar negeri yakni sapi Australia, Indonesia menjadikan Australia sebagai sumber impor ternak sapi dan daging sapi yang jumlahnya cukup besar. Besarnya impor ini dipengaruhi oleh terjadinya peningkatan kesejahteraan dan pertumbuhan penduduk. Selain itu, juga dipengaruhi oleh meningkatnya kepedulian penduduk akan pentingnya kebutuhan protein hewani.

Saat ini sistem impor sapi Indonesia menggunakan sistem country based, yang artinya impor hanya bisa dilakukan dari suatu negara. Daging sapi impor harus didatangkan dari negara yang terbebas seluruhnya dari penyakit mulut dan kuku. Berdasarkan sistem tersebut, negara yang dipilih

salah satunya adalah Australia. Alih-alih sejahtera, bahkan beberapa peristiwa yang dialami bangsa ini justru meneguhkan adagium jauh panggang dari pada api. Cita-cita menjadi Negara swasembada pangan sepertinya hanya impian. Pada Awal tahun 2013 ini, masyarakat Indonesia dihadapkan beberapa permasalahan terkait pangan. Yang cukup menyita perhatian adalah kasus suap impor daging sapi yang disinyalir melibatkan salah satumantan petinggi Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Mantan Presiden PKS Luthfie Hasan Ishaq ditangkap KPK dalam kasus dugaan suap impor sapi. Dalam kasus itu, selain Lutfi KPK menetapkan juga tersangka lain yakni Ahmad Fathanah, serta direktur PT Indoguna Utama, yakni Juard Effendi dan Arya Abdi Effendi. Luthfi bersama orang dekatnya, Ahmad Fathanah, diduga menerima hadiah Rp 1 miliar dari Juard dan Arya. Pemberian uang itu diduga berkaitan dengan kepengurusan rekomendasi kuota impor daging sapi untuk PT Indoguna (Sihaloho, 2013)

beberapa modus mengeruk keuntungan dari kebijakan proimpor tak hanya melibatkan politisi, namun aparat pemerintah di lapangan serta pengusaha. Beberapa modusnya kejahatan yang disebabkan oleh jatuhnya mental para pengusaha, khususnya dibawah kebijakan lembaga terkait yakni: Kementerian Pertanian dan Perdagangan RI ini biasanya dilakukan antara lain :

1. Estimasi kebutuhan komoditi pangan dilebih-lebihkan. Yang penting terdapat gap besar antara *supply* dan *demand* sehingga kesannya impor menjadi keharusan
2. Permainan Harga  
Membuat lonjakan harga komoditas pangan pada bulan-bulan tertentu. Sehingga, impor pangan terjustifikasi
3. Ilusi pajak impor  
Mendorong kemudahan perpajakan sehingga importir mendapat keuntungan besar dari pembebasan PPN, bea masuk dan PPh. Keuntungan besar ini yang kemudian dibagi-bagi kepada siapa saja yang membantu menjaga impor, baik politisi, birokrat atau siapa saja
4. Penyalahgunaan Aturan  
Memainkan berbagai mekanisme pengaturan seperti kuota impor. Padahal faktanya, impor setiap komoditas pangan itu hanya dikuasai oleh segelintir pemain. Mekanisme kuota ini memudahkan membagi-bagi uang haram dari impor.

### **C. Penutup**

Indonesia merupakan salah satu negara terbesar di dunia dan juga sebagai penduduk terpadat di Asia Tenggara. Tentu saja dengan negara yang besar dan juga penduduk terpadat tidak diragukan lagi bahwa masalah pangan harus bisa memenuhi demi mencapai kesejahteraan masyarakat. Daging sapi potong juga telah menjadi salah satu bahan

pangan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya konsumsi daging nasional yang harus dipenuhi. Kebijakan impor dilakukan dalam rangka mendukung kekurangan produksi dalam negeri, kekurangan pasokan ini disebabkan sistem pembibitan sapi potong nasional masih parsial sehingga tidak menjamin kesinambungan. Padahal, titik kritis dalam pengembangan sapi potong adalah pembibitan.

Ada beberapa negara selain Australia dan Selandia Baru yang bisa menjadi mitra Indonesia dalam impor sapi. Salah satu alasan khusus memilih Australia sebagai negara pemasok sapi karena jarak kedua negara itu sangat dekat dengan Indonesia. Faktor lain yang diperhitungkan seperti lamanya perjalanan, jumlah pasokan sapi dan aspek kehalalan khusus untuk daging sapi beku. Impor sapi hidup selama ini dipandang tidak ekonomis mengimpor dari negara-negara lain (selain Australia dan Selandia Baru) karena biaya transportasi yang mahal dan lamanya perjalanan. Di samping itu kapasitas pasokan sapi negara lain juga terbatas.

Impor sapi Australia ke Indonesia mengalami kondisi yang fluktuatif dari masa ke masa. Namun, tak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan daging sapi nasional sampai saat ini belum dapat terpenuhi sehingga masih harus ditutupi dengan keberadaan sapi impor baik dalam bentuk sapi bakalan maupun daging sapi beku. Sebab saat ini jika hanya mengandalkan daging sapi dari peternak lokal maka yang dihadapi adalah

semakin tinggi dan langkanya daging sapi karena ketersediaan masih kurang dibandingkan tingginya permintaan daging sapi

Kemampuan produksi ternak sapi dan daging sapi di Negara-negara produsen utama sangat menentukan jumlah, stabilitas dan kontinuitas pasokan ternak dan daging sapi yang tersedia di pasar dunia. Kelangkaan pasokan dapat menyebabkan kenaikan harga daging sapi melonjak tinggi, demikian pula sebaliknya jika terjadi kelebihan pasokan terjadi fenomena penurunan harga. Faktor-faktor yang menentukan jumlah pasokan adalah ketersediaan bibit/bakalan unggul (genetic base) yang terkonsentrasi, ketersediaan hijauan pakan/padang penggembalaan, ketersediaan pakan ternak jadi, serta ada tidaknya gangguan penyakit menular yang mematikan dan penyakit gangguan reproduksi yang menurunkan pertumbuhan populasi sapi.

Produksi daging sapi di Indonesia itu sendiri terus ditingkatkan guna mencukupi kebutuhan masyarakat untuk memenuhi konsumsi hewan protein tersebut, namun di lain sisi, kendala selalu terjadi karena impor sapi masih terus dilakukan oleh pemerintah dikarenakan kekurangan produksi daging sapi dalam negeri, namun demikian pemerintah terus membantu para peternak lokal agar Indonesia tidak selalu impor daging sapi setiap tahunnya, di Indonesia sendiri banyaknya sentra produksi daging potong di seluruh wilayah dalam negeri.

Padahal, daging merupakan salah satu komoditi peternakan yang menjadi andalan sumber protein hewani dan sangat menunjang untuk

memenuhi kebutuhan dasar bahan pangan di Indonesia. Daging terbagi ke dalam dua jenis, yaitu daging ternak besar seperti sapi dan kerbau, maupun daging ternak kecil seperti domba, kambing, dan babi. Meski dengan adanya berbagai ragam jenis daging, produk utama penjualan komoditi peternakan adalah daging sapi potong. Daging sapi potong juga telah menjadi salah satu bahan pangan terpenting yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Meningkatnya jumlah penduduk Indonesia dengan pendapatan yang semakin tinggi menyebabkan semakin tingginya kebutuhan akan pangan sumber protein hewani, termasuk daging sapi. Di tengah berbagai langkah proteksi yang dilakukan pemerintah yang bertujuan untuk melindungi peternak rakyat, berbagai kajian menunjukkan bahwa peranan impor masih dibutuhkan untuk memenuhi permintaan daging sapi nasional. Hal ini terkait dengan perkembangan usaha ternak sapi potong yang belum mampu memenuhi kebutuhan nasional. Faktor harga daging pun belum mampu membuat kinerja usaha ternak sapi potong menjadi lebih produktif, kebijakan peningkatan tarif impor mampu menekan impor daging sapi, tetapi tidak berdampak pada usaha pengembangan ternak domestik.

pemerintah seharusnya tidak hanya mengandalkan impor berupa daging sapi segar/beku, akan tetapi lebih kepada mengimpor sapi bakalan yang kemudian dikembangkan dan digemukkan di dalam negeri sehingga akan bisa menghasilkan nilai tambah. Demikian pula, izin impor

daging sapi sebaiknya hanya diberikan kepada importir atau pihak-pihak yang berkomitmen untuk mengembangkan peternakan sapi karena salah satu persoalan utama belum tercapainya swasembada daging sapi adalah kesulitan memperoleh sapi bakalan atau anak sapi, dan tentu ini pun untuk menciptakan ketahanan pangan Indonesia yang lebih merata secara wilayah.

## Daftar Pustaka

- Ariningsih, E. (2014). KINERJA KEBIJAKAN SWASEMBADA DAGING SAPI NASIONAL. *Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*.
- BPS. (2011). Statistik Indonesia. *Badan Pusat Statistik*.
- Cipto, B. (2010). *Hubungan Internasioanl di Asia Tenggara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dinas Peternakan Jawa Barat. (2013). *Dinas Peternakan Jawa Barat*. Retrieved from [disnak.jabarprov.go.id](http://disnak.jabarprov.go.id):  
<http://disnak.jabarprov.go.id/index.php/subblog/read/2013/2517/Selain-Australia-dan-Selandia-Baru-RI-Bisa-Import-Sapi-dari-63-Negara-Ini/2532>
- Jiuhardi. (2016). KAJIAN TENTANG IMPOR DAGING SAPI DI INDONESIA. *FORUM EKONOMI Vol 17 No.2 2016*, 78-79. Retrieved from detikNews.
- Junaidi, A. (2013). Menggagas Terwujudnya Swasembada Daging Sapi di Indonesia.
- Krishnamurti. (2013, Agustus 8). *Kemendag Segera Bentuk Sistem Import Sapi*. Retrieved from Tempo.co:  
<http://www.tempo.co/read/news/2013/08/08/090503149/Kemendag-Segera-Bentuk-Sistem-Import-Sapi>
- Naipospos, T. (2014, Januari 13). *Import Ternak dan Risiko PMK*. Retrieved from Kompas: <http://opinikompa.blogspot.com/2014/01/import-ternak-dan-risiko-pmk.html>.
- Puskesmaveta. (2009). *Indonesia Importir Terbesar Importir Hidup Australia*. Retrieved from PT. Vetindo Citrapersada:  
<http://www.vetindo.com/2009/02/indonesia-importir-terbesar-sapi-hidup-australia/>
- saptana, N. I. (2014). Laporan Akhir Analisis Stabilisasi Harga Daging Sapi. *PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN KEMENTERIAN PERTANIAN*.
- Sihaloho, M. J. (2013, Februari Rabu). *Kebijakan Import pangan ciptakan modus mafia keruk keuntungan*. Retrieved from Beritasatu:  
<http://www.beritasatu.com/politik/96627-kebijakan-import-pangan-ciptakan-modus-mafia-keruk-keuntungan.html>
- Suswono. (2014). Berpacu Keras di Tahun 2014. *Swadaya. Volume 4. Edisi 29*.

