

**INDEKS KUALITAS KEBIJAKAN SEBAGAI INSTRUMEN PENJAMIN MUTU
KEBIJAKAN KETAHANAN DAGING SAPI DAN BERAS NASIONAL
BERBASIS BUKTI**

***INDEX QUALITY POLICY AS A GUARANTEE INSTRUMENT OF THE POLICY
OF BEEF AND NATIONAL RICE BASED ON EVIDENCE***

Setiadi Indra Digdoyono Notohamijoyo, MT

Analisis Kebijakan Ahli Madya Kemenko Perekonomian

ABSTRAK

Mengacu kepada kebijakan publik berbasis bukti, Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2016 telah menerbitkan Indeks Kualitas Kebijakan (IKK). IKK adalah suatu instrumen penilai kualitas kebijakan publik sesuai harapan masyarakat. Harapan publik untuk ketahanan daging sapi dan beras adalah mewujudkan Nawa Cita jilid II dalam penyediaan beras dan daging sapi secara mandiri guna memaksimalkan kesejahteraan petani.

Tulisan ini akan menggunakan IKK dalam menilai dan merumuskan rekomendasi implementasi kebijakan ketahanan beras dan daging sapi nasional sesuai harapan publik. Penilaian IKK difokuskan pada kualitas implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Penilaian implementasi kebijakan disorot dari dimensi perencanaan, kelembagaan, dan komunikasi. Penilaian evaluasi kebijakan dilihat dari efektifitas, efisiensi, dampak, dan keberlanjutan kebijakan.

Kata Kunci : ketahanan beras dan daging sapi, pengendalian harga pangan, indeks kualitas kebijakan,

ABSTRACT

Referring to evidence-based public policy, the State Administration Institute in 2016 has published a Policy Quality Index (IKK). IKK is an instrument for assessing the quality of public policies according to public expectations. The public's hope for beef and rice resilience is to realize Nawa Cita volume II in providing rice and beef independently in order to maximize farmer welfare.

In this paper we will use the IKK in assessing and formulating recommendations for the implementation of the national rice and beef resilience policy according to public expectations. The IKK assessment is focused on the quality of policy implementation and policy evaluation. The assessment of policy implementation is highlighted from the planning, institutional and communication dimensions. Policy evaluation assessments are seen from the effectiveness, efficiency, impact and sustainability of the policy.

Keywords : *rice and beef resilience, food price control, policy quality index.*

A. Latar Belakang

Kemenko Perekonomian mendapat amanah dari Presiden Joko Widodo untuk menciptakan pembangunan perekonomian inklusif dan berkelanjutan. Amanah ini sejalan dengan Perpres 37 Tahun 2020 tentang Kemenko Perekonomian. Dalam Perpres 37 Tahun 2020 Pasal 13 mengamanatkan kepada Kemenko Perekonomian khususnya Deputy Pangan dan Agribisnis untuk bertugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga terkait dengan isu di bidang pangan dan agribisnis.

B. Perumusan Masalah

Sesuai amanah Presiden Joko Widodo dalam Paket Ekonomi IX, masalah yang harus ditangani Kemenko Perekonomian adalah fluktuasi harga daging sapi dan beras pada saat hari raya keagamaan baik Idul Fitri, Idul Adha, maupun Natal/Tahun Baru. Kenaikan harga daging sapi dan beras berisiko memicu inflasi dan krisis politik dan sosial (Gambar 1.)



Gambar 1. Kebijakan Impor Beras untuk Menstabilkan Harga Beras Menimbulkan Masalah Sosial Politik.

Sumber : bangsaonline.com

Dari penjelasan tersebut diatas tentang kebijakan ketahanan daging sapi dan beras di Indonesia, penulis tertarik

untuk membahas kualitas kebijakan ketahanan beras dan daging sapi dengan instrument Indek Kualitas Kebijakan (IKK). IKK yang akan digunakan adalah instrument yang dipublikasikan oleh Lembaga Administrasi Negara, untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah pengorganisasian implementasi kebijakan stabilitasi harga beras dan daging sapi sudah optimal mendukung sasaran kebijakan?
2. Apakah komunikasi kebijakan telah dilakukan secara optimal guna mendukung sasaran kebijakan?
3. Apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan Nawa Cita Jilid II dalam penyediaan beras dan daging sapi secara mandiri guna memaksimalkan kesejahteraan petani?

C. Kerangka Teori

1. Kebijakan Publik

Rahmat Ayakin (2019) menyatakan bahwa kebijakan adalah merupakan suatu konsensus pengambil keputusan yang berasal dari individu atau kelompok/organisasi untuk menyelesaikan suatu masalah. Kebijakan merupakan tindakan legal dan sah karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan.

Jeane Elizabeth (2017) menyatakan bahwa kebijakan adalah kehendak pemerintah mengenai tujuan umum dari kegiatan yang dilakukan dalam bidang tertentu atau keadaan umum yang hendak dicapai dalam suatu kurun tertentu.

2. Kebijakan Ketahanan Beras dan Daging Sapi.

Ketahanan pangan menurut UU Pangan Nomor 7/1996 Pasal 1 ayat 17 adalah kondisi terpenuhinya pangan di rumah tangga dari jumlahnya dan mutunya secara aman, merata, dan terjangkau oleh

masyarakat. Dalam Perpres Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019, pemerintah dalam upaya merealisasi Nawacita dalam kedaulatan pangan telah menetapkan salah satu prioritas pembangunan adalah program stabilitas harga beras dan daging sapi. Bahkan untuk stabilitas harga daging sapi. Sebagai tindak lanjutnya Presiden Joko Widodo telah mengeluarkan PP 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dan membentuk Dewan Ketahanan Pangan dengan program sebagai berikut :

- 1) Peningkatan ketersediaan pangan melalui peningkatan produksi domestik, pengembangan cadangan pangan, pengaturan perdagangan, dan pengembangan produksi.
- 2) Peningkatan keterjangkauan/ aksesibilitas pangan melalui efisiensi pemasaran, sistem logistik, stabilitas pasokan dan stabilitas harga, penanganan krisis, dan bantuan keluarga miskin.
- 3) Pengembangan pemanfaatan pangan melalui promosi pangan beragam, bergizi, seimbang dan aman, diversifikasi konsumsi pangan lokal, perbaikan gizi masyarakat serta dukungan kebijakan Kementerian/ Lembaga negara.
- 4) Penguatan kelembagaan pangan dan penguatan koordinasi ketahanan pangan melalui sinergi program dan pelibatan stakeholder dalam pembangunan pangan dan gizi serta dukungan kebijakan kementerian/ lembaga.

Untuk ketahanan daging sapi, Presiden Joko Widodo telah berkomitmen untuk mendorong stabilitas harga sapi dan memasukan dalam Paket Kebijakan Ekonomi IX melalui :

- 1) Perbaikan tata niaga sapi dan daging sapi.
- 2) Meningkatkan populasi sapi.
- 3) Penguatan kelembagaan perusahaan daging melalui Sentra Peternakan Rakyat (SPR).

3. Program Peningkatan Ketahanan Daging Sapi dan Beras.

Pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan kualitas dan pemberdayaan petani dan peternak sapi melalui pendampingan, pelatihan dan dukungan finansial guna mewujudkan peningkatan produksi, mandiri, dan berdaya saing. Kebijakan ini sejalan dengan pendapat Poniman dan Yayat (2015) bahwa untuk memenangkan persaingan global, Indonesia perlu meningkatkan produktifitas kegiatan ekonomi khususnya perusahaan pertanian padi dan peternakan sapi.

Produksi ekonomi hanya dapat dicapai melalui peningkatan penguasaan teknologi pertanian dan peternakan, pemberdayaan sumber daya manusia, dan inovasi proses produksi. Inovasi proses produksi berguna untuk menghasilkan produk berkualitas tinggi, meningkatkan kecepatan proses produksi, dan penurunan biaya produksi.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan untuk memenangkan kompetisi dunia perlu ditetapkan suatu kebijakan peningkatan produktivitas seperti terlihat pada Gambar 2.



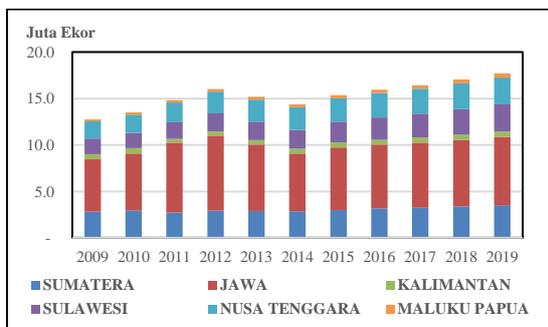
Gambar 2. Peningkatan Produktivitas Pertanian dan Peternakan

Sumber : Data Pribadi

1) Peningkatan Potensi Daging Sapi

Dilihat dari besar peternakannya dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) yakni peternak besar (dalam bentuk feedlot atau penggemukan sapi), peternak menengah (termasuk di dalamnya program sarjana membangun desa), dan peternak rakyat.

rakyat. Terlihat pada Gambar 3, populasi sapi potong di Indonesia pada tahun 2018 sebesar 17,1 juta ekor dan dalam sepuluh tahun terakhir mengalami pertumbuhan sebesar 3,4% atau diperkirakan pada tahun 2019 populasi sapi potong di Indonesia sebesar 17,7 juta ekor.

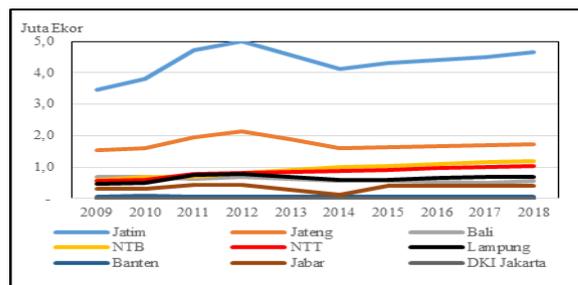


Gambar 3. Populasi Sapi Potong di Indonesia

Sumber : Statistik Indonesia, BPS.

Terlihat bahwa populasi sapi potong terbanyak ada di pulau Jawa yakni sebesar 7,2 juta ekor pada tahun 2018 atau 42% dari total populasi sapi di Indonesia. Pada tahun 2018 yang mempunyai populasi terbanyak diluar Pulau Jawa yakni di Pulau Sumatera 3,4 juta ekor (20% dari total sapi), Pulau Sulawesi 2,8 juta ekor sapi, dan Kepulauan Nusa Tenggara 2,8 juta (16% dari total sapi).

Terlihat pada Gambar 4 populasi sapi potong terbanyak adalah propinsi Jawa Timur sebanyak 4,7 juta ekor dengan pangsa sapi sebesar 27% dari total sapi. Populasi sapi potong kedua adalah propinsi Jawa Tengah dengan populasi sapi potong sebesar 1,2 juta ekor atau 10% dari total populasi. Populasi ketiga besar adalah Nusa Tenggara Barat dengan populasi 1,2 juta ekor, Nusa Tenggara Timur dengan populasi 1,0 juta ekor, Lampung dengan populasi 0,7 juta ekor, dan Bali dengan populasi 0,6 juta ekor.

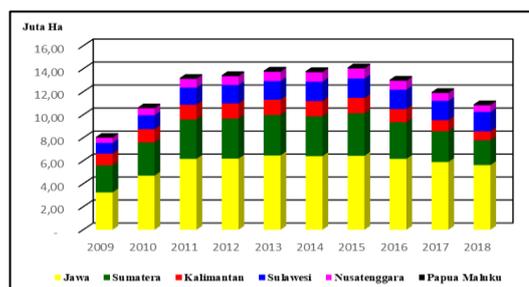


Gambar 4. Populasi Sapi di Sembilan Propinsi di Indonesia

Sumber : Statistik Indonesia, BPS.

2) Peningkatan Potensi Beras

Sebagai konsekuensi pembangunan, telah terjadi konversi lahan pertanian menjadi peruntukan lain. Terlihat pada Gambar 5, pada lima tahun terakhir telah terjadi penyusutan lahan sawah di Indonesia dari 14,12 juta Ha. pada tahun 2015 menjadi 10,90 juta Ha. pada tahun 2018. Oleh sebab itu guna meningkatkan ketahanan beras, pemerintah perlu membuka sawah diluar Jawa seperti di Papua, Sulawesi, Nusa Tenggara, dan Sumatera.



Gambar 5 Pada Masa Jokowi Telah Terjadi Penyusutan Sawah

Sumber : BPS, Statistik Indonesia

4. Peningkatan Produktivitas Daging Sapi dan Beras Dalam Negeri

Menurut Ricky Virona Martono (2019) menyatakan bahwa produktivitas merupakan rasio antara besaran volume output terhadap besaran input yang digunakan untuk menciptakan nilai tambah sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan. Output yang dihasilkan disesuaikan dengan kebutuhan pengguna dari sisi satuannya, bentuk, jenis, dan kualitasnya, sehingga produktivitas

dapat dimaknai sebagai upaya inovasi untuk mengoptimalkan produksi berupa barang dan jasa dengan memanfaatkan sumber daya secara efisien.

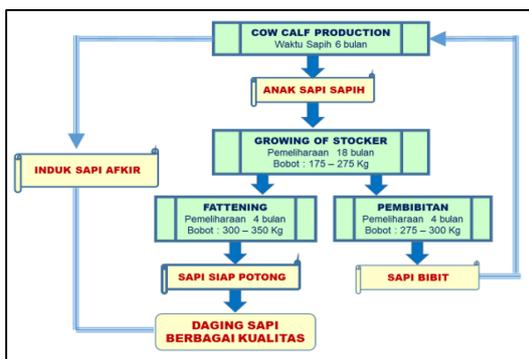
Produktivitas mempunyai pengertian teknis dan perilaku berikut :

- Produktivitas dalam pengertian teknis merupakan derajat keefektifan dan efisiensi penggunaan sumber daya dalam memproduksi barang dan jasa.
- Produktivitas dalam pengertian perilaku mengandung pengertian sebagai sikap mental untuk selalu berusaha meningkatkan nilai tambah dan upaya berkembang.

1) Peningkatan Produktivitas Daging Sapi

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa meningkatkan produktivitas daging sapi adalah suatu keterampilan memproduksi daging sapi dengan suatu inovasi, keterampilan, modal, teknologi, dan sumber daya lain untuk mengoptimalkan produksi daging sapi dengan biaya minimal.

Terlihat pada Gambar 6, proses produksi sapi terdiri dari tiga fase yakni pembiakan (*cow calf rearing*), pengembangan (*growing of stocker*), dan penggemukan (*fattening*).



Gambar 6. Proses Industri Daging Sapi di Indonesia

Sumber : Kemendag, 2015

a) Program *cow calf rearing*

Program *cow calf rearing* adalah kegiatan pemeliharaan induk dan anak sapi hingga anak sapi dapat dipisah dari induknya atau biasa disebut anak sapi sapih. Induk dan anak sapi dipelihara bersama selama 6 bulan hingga siap disapih. Anak sapi yang sudah siap disapih mempunyai bobot rata-rata berkisar 60 sampai dengan 90 kg per ekor.

b) Program *growing of stocker*

Program *growing of stocker* adalah kegiatan pemeliharaan anak sapi sapih selama 18 bulan dengan memberi pakan hijauan dan pakan penguat. Kegiatan ini bertujuan menghasilkan sapi betina dara untuk bibit dan sapi jantan potong dengan bobot rata-rata sebesar antara 175 sampai dengan 275 kg per ekor.

c) Program *fattening*

Program *fattening* adalah kegiatan penggemukan sapi potong secara insentif selama 4 bulan dengan memberi konsentrat hingga sapi mencapai bobot sekitar 300 sampai dengan 400 kg per ekor.

d) Program pembibitan

Program pembibitan adalah kegiatan pemeliharaan sapi betina untuk dijadikan sapi indukan dengan pemberian pakan hijauan dan pakan penguat selama 4 bulan untuk menghasilkan bobot sapi bibit sekitar 275 sampai dengan 300 kg per ekor tergantung dari jenis sapi.

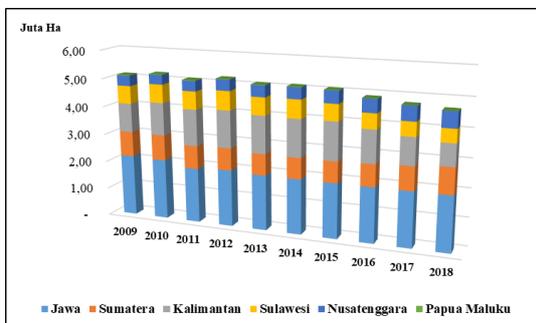
e) Program Peningkatan Pakan Ternak

Komponen utama keberhasilan dalam peternakan sapi adalah kemampuan untuk menyediakan pakan berkualitas dengan biaya ekonomis. Menurut kajian Kemendag (2015) biaya pakan sebesar 65-80% dari biaya produksi. Pakan sapi di Indonesia

dapat diperoleh dari empat sumber pakan dari hijauan pakan dari lahan pastura, sisa pertanian, hasil samping industri pertanian, dan lahan kosong. Jenis rumput unggulan yang digunakan oleh peternak Indonesia adalah rumput Gajah, rumput Benggala, rumput Raja, rumput Meksiko, dan rumput Setaria.

Pada tahun 2018 terlihat lahan terluas terdapat di Pulau Jawa sebesar 52% dari total lahan sawah atau sebesar 5,68 juta Ha. Lahan sawah terluas kedua ada di Sumatera sebesar 20% dari total lahan atau sebesar 2,17 juta Ha, dan luas sawah terbesar ketiga ada di Sulawesi sebesar 15% dari total lahan atau sebesar 1,68 juta Ha.

Terlihat pada Gambar 7 seperti kasus pada lahan sawah, pada lima tahun terakhir telah terjadi penyusutan lahan jagung di Indonesia dari 5,10 juta Ha. pada tahun 2014 menjadi 4,67 juta Ha pada tahun 2018.



Gambar 7 Pada Masa Jokowi Telah Terjadi Penyusutan Lahan Jagung

Sumber : BPS, Statistik Indonesia

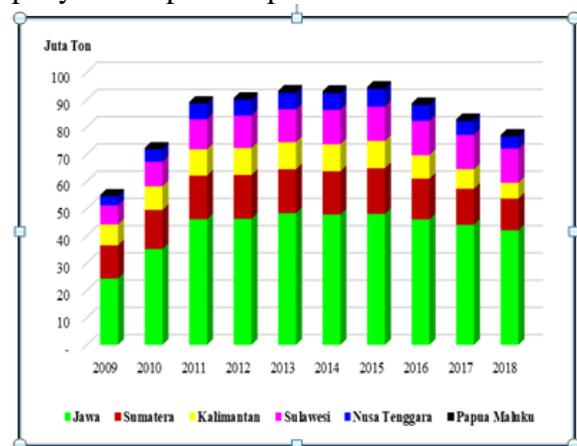
Pada tahun 2018 terlihat lahan terluas terdapat di Pulau Jawa sebesar 1,96 juta Ha. Lahan jagung terluas kedua ada di Sumatera sebesar 0,92 juta Ha, dan luas jagung terbesar ketiga ada di Kalimantan sebesar 0,77 juta Ha. Berdasarkan Tabel 1. dapat dihitung potensi pakan sapi dari lahan jagung dan sawah.

Tabel 1. Potensi Pakan Sapi dari Lahan Pertanian (Ton/Ha)

NO	SAWAH		JAGUNG	
	Jenis	Potensi	Jenis	Potensi
1.	Sekam	0,74	Bonggol	0,60
2.	Jerami	2,30	Daun & Batang	2,60
3.	Merang	0,70	Kelobot	0,70

Sumber : RIPEBAT, 1997

Terlihat pada Gambar 8 akibat berkurangnya lahan pertanian, pada lima tahun terakhir telah terjadi penyusutan potensi pakan ternak.

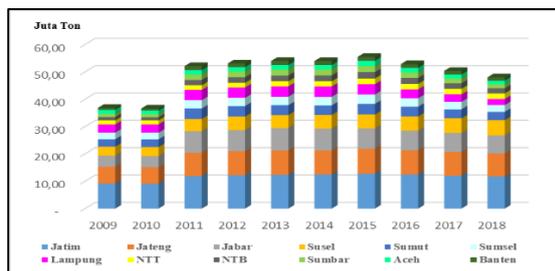


Gambar 8. Potensi Pakan Sapi Dari Limbah Pertanian Menurun

Sumber : Hasil Perhitungan

Potensi pakan sapi dari limbah pertanian di Indonesia menurun dari 93,16 juta ton tahun 2014 menjadi 77,04 juta ton tahun 2018. Pada tahun 2018 terlihat potensi pakan ternak limbah pertanian terbesar terdapat di Pulau Jawa sebesar 54,6% dari total potensi pakan ternak hasil pertanian atau sebesar 42 juta ton. Potensi pakan ternak limbah pertanian terbesar kedua ada di Sulawesi sebesar 16,3% dari total potensi pakan ternak hasil pertanian atau sebesar 13 juta ton, dan potensi pakan ternak terbesar ketiga ada di Sumatera sebesar 15,2% dari total potensi pakan ternak pertanian atau sebesar 12 juta ton.

Terlihat pada Gambar 9 bahwa potensi pakan ternak limbah pertanian Indonesia ada di 12 Propinsi.



Gambar 9 Dua Belas Propinsi yang Memiliki Potensi Pakan Sapi Dari Limbah Pertanian

Sumber : BPS, Statistik Indonesia

Pada tahun 2018 terlihat potensi pakan ternak limbah pertanian terbesar terdapat di Jawa Timur sebesar 11,71 juta ton. Potensi pakan ternak limbah pertanian terbesar kedua ada di Jawa Tengah sebesar 8,46 juta ton, dan potensi pakan ternak limbah pertanian terbesar ketiga ada di Jawa Barat sebesar 6,67 juta ton. Potensi pakan ternak limbah pertanian terbesar keempat ada di Sulawesi Selatan sebesar 5,50 juta ton, dan potensi pakan ternak terbesar kelima ada di Sumatera Utara sebesar 3,06 juta ton. Potensi pakan ternak terbesar selanjutnya di Sumatera Selatan sebesar 2,47 juta ton.

f) Analisis Location Quotient

Analisis kualitas per wilayah pembibitan sapi dihitung dari persentase populasi sapi pedaging dibandingkan persentase produksi daging.

$$LQ = \frac{(Xi / X)}{(Yi / Y)}$$

dimana :

- Xi = Populasi sapi pedaging propinsi i
- X = Total populasi sapi pedaging
- Yi = Produksi daging sapi propinsi i
- Y = Total produksi daging sapi

Suatu propinsi dikatakan sebagai basis pembibitan sapi pedaging bila $LQ > 1$. Terlihat dalam Tabel 2 berdasarkan perhitungan di atas wilayah sebagai

basis pembibitan sapi berdasarkan populasi sapi ada di Nusa Tenggara yakni $LQ = 2,7$ pada tahun 2018.

Tabel 2 Analisis LQ di Indonesia

WILAYAH	2014	2015	2016	2017	2018
Nusa Tenggara	2,8	2,6	2,8	2,8	2,7
Sulawesi	2,0	2,1	2,2	2,2	2,0
Maluku/Papua	1,3	1,2	1,0	1,0	1,2
Sumatera	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Jawa	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Kalimantan	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7

Sumber : Hasil Perhitungan

Wilayah kedua terbaik ada di Sulawesi dengan nilai $LQ = 2,0$ dan disusul Maluku dan Papua dengan nilai $LQ = 1,2$. Terlihat dalam Tabel 3 bahwa wilayah Nusa Tenggara merupakan daerah terbaik menjadi basis pembibitan sapi. Pada 2018 hasil analisis LQ wilayah Nusa Tenggara yakni NTB LQ sebesar 3,6 dan NTT LQ sebesar 2,4. Wilayah lain yang LQ diatas 1,1 adalah Bali, Aceh, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Lampung, Maluku Utara, Jatim, Bengkulu, Maluku, dan Papua Barat.

Tabel 3 Enam Belas Propinsi $LQ > 1$

PROPINS I	2014	2015	2016	2017	2018
NTB	3,2	2,8	3,4	3,6	3,6
NTT	2,6	2,5	2,6	2,6	2,4
Sulteng	1,8	1,5	2,0	2,6	2,4
Bali	2,6	2,6	2,3	2,1	2,2
Aceh	2,0	1,7	1,9	1,9	2,1
Sulse	2,4	2,8	2,4	2,4	2,1
Sultra	2,1	2,2	2,4	2,7	2,1
Gorontalo	2,7	2,6	2,0	2,2	1,9
Lampung	1,6	1,5	1,7	1,7	1,5
Malut	2,7	3,4	1,9	1,7	1,5
Jatim	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
Bengkulu	1,2	1,1	1,3	1,2	1,4
Maluku	2,0	1,5	1,6	1,6	1,3
Pabar	0,9	0,9	0,9	0,9	1,3
Yogyakarta	1,2	1,2	1,3	1,3	1,1
Kaltara	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1

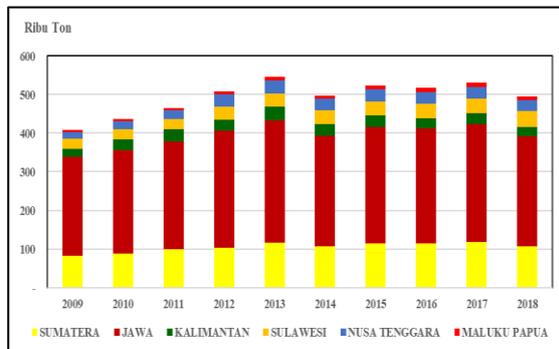
Sumber : Hasil Perhitungan

Menurut Ricky Virona Martono (2019) menyatakan bahwa produktivitas merupakan rasio antara besaran volume output terhadap besaran input yang digunakan menciptakan nilai tambah

sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan. Output yang dihasilkan disesuaikan dengan kebutuhan pengguna dari sisi satuannya, bentuk, jenis, dan kualitasnya. Menurut Darmadi (2012, halaman 255) produktivitas dimaknai sebagai upaya inovasi yang telah dilakukan agar dapat mengoptimalkan produksi berupa barang dan jasa dengan memanfaatkan sumber daya secara efisien. Produktivitas mempunyai pengertian teknis dan perilaku.

- Produktivitas dalam pengertian teknis merupakan derajat keefektifan dan efisiensi penggunaan sumber daya dalam memproduksi barang dan jasa.
- Produktivitas dalam pengertian perilaku mengandung pengertian sebagai sikap mental untuk selalu berusaha meningkatkan nilai tambah dan upaya berkembang.

Terlihat pada Gambar 10, Indonesia dalam 10 tahun terakhir mengalami kenaikan produksi daging sapi 2,4%.



Gambar 10. Produksi Daging Sapi dalam 10 Tahun Terakhir

Sumber : Statistik Indonesia, BPS.

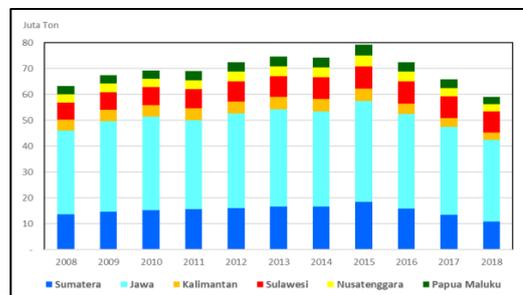
Pada lima tahun terakhir pada awalnya produksi daging sapi awalnya mengalami kenaikan namun akhirnya mengalami penurunan. Produksi daging sapi di Indonesia turun dari 498 ribu ton pada tahun 2014 menjadi 496 ribu ton pada tahun 2018, dan produksi daging

di Pulau Jawa mengalami penurunan dari sebesar 287 ribu ton pada tahun 2014 menjadi 286 ribu ton pada tahun 2018. Sumatera juga mengalami penurunan produksi daging sapi dari 108 ribu ton pada tahun 2014 menjadi 107 ribu ton pada 2018.

Terlihat produksi daging pada Gambar 10. Cenderung mengalami penurunan merupakan fenomena 48apid a dari peningkatan populasi sapi potong seperti tergambar pada Gambar 3. Menurut hasil penelitian Kementerian Perdagangan (2015), penyebab produktivitas peternakan sapi rendah diakibatkan belum mendapat sentuhan teknologi pembibitan dan manajemen ternak modern.

2) Peningkatan Produktivitas Beras

Terlihat pada Gambar 11 bahwa seiring dengan menurunnya lahan sawah, produksi padi pada lima tahun terakhir juga mengalami penurunan secara signifikan.



Gambar 11 Produksi Padi Menurun Secara Signifikan Akibat Konversi Lahan

Sumber : Statistik Indonesia, BPS.

Sejak masa orde baru pemerintah dalam upaya meningkatkan produktivitas lahan sawah melalui tiga usaha yakni :

a) Program intensifikasi lahan sawah

Program intensifikasi lahan sawah yang dilakukan guna peningkatan produktivitas sawah melalui pemilihan benih unggul,

pengolahan tanah yang baik, pengelolaan air sesuai kebutuhan, pemanfaatan pupuk secara berimbang, dan penanggulangan hama/penyakit. Menurut International Rice Research (IRR) pengelolaan air kunci keberhasilan produksi beras yaitu 1 kg beras butuh rata-rata 5000 liter.

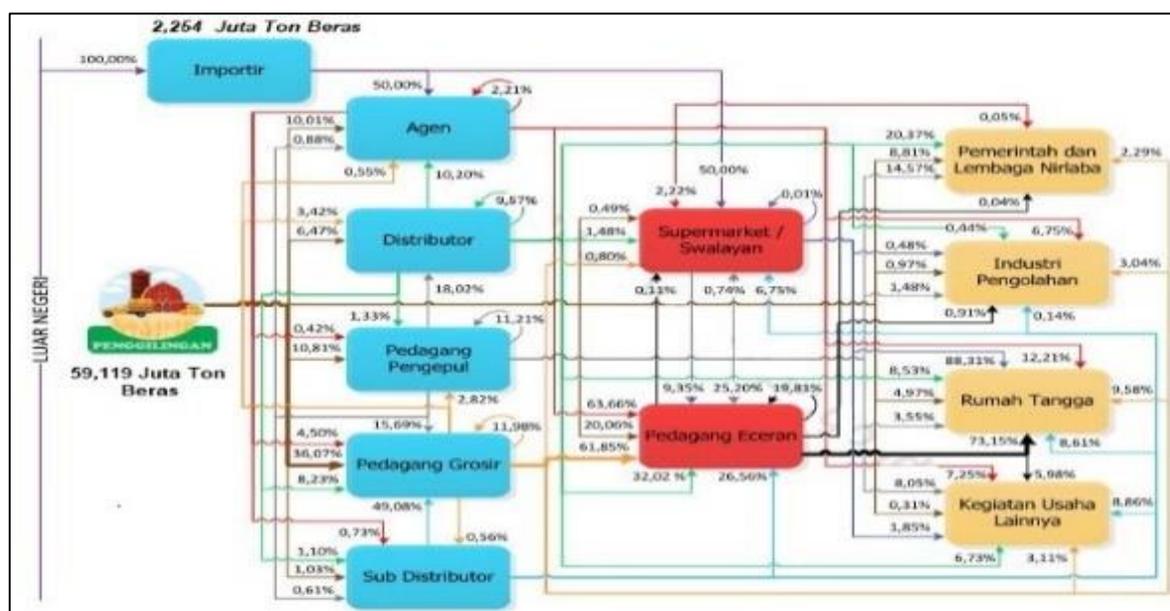
b) Penerapan Teknologi Tepat Guna

Pemilihan teknologi tepat guna sesuai kondisi setempat melalui intensifikasi budi daya (System of Rice Intensification), penerapan mengatur jarak antar rumpun dan barisan, pemanfaatan padi hibrida atau varietas padi unggul (C3 dan C4), pemanfaatan matahari untuk pengering dan

pompa air, mengoptimalkan fisiologis tanaman, dan penerapan teknologi pengendalian hama secara berkelanjutan.

c) Penerapan Manajemen Terpadu

Penerapan manajemen pertanian modern berbasis teknologi informasi yang bertujuan untuk mengoptimalkan hasil dan pendapatan petani. Manajemen ini memudahkan petani untuk memilih varietas padi sesuai kondisi lapangan, mengoptimalkan produk, memupuk sesuai kebutuhan tanaman, serta pengendalian hama secara terpadu. Terlihat pada Gambar 12 pengguna beras terdiri dari pemerintahan, industri pengolahan, rumah tangga, dan usaha lainnya.

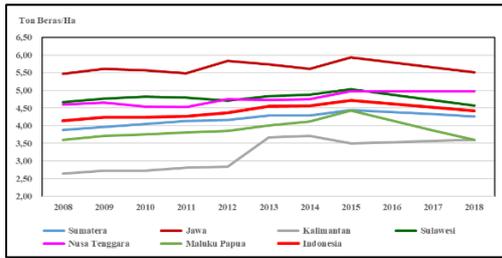


Gambar 12 Distribusi Beras di Indonesia Pada Tahun 2018.

Sumber : *Distribusi Perdagangan Beras Indonesia Tahun 2019, BPS, 2019*

Kebijakan pengelolaan perberasan adalah pemerintah memastikan semua sektor mampu mengakses beras secara adil melalui fasilitas, pajak, dan subsidi. Produktivitas sawah dalam lima tahun

terakhir dapat dilihat pada Gambar 13, mengalami penurunan produktivitas akibat belum diterapkan teknologi yang tepat dan kelemahan manajemen.



Gambar 13 Produktivitas Sawah Pada Lima Tahun Terakhir Mengalami Penurunan

Sumber : Hasil Perhitungan

Penurunan produktivitas sawah terparah ada di Maluku Papua dengan rata-rata penurunan pertahun 6,66% atau pada tahun 2015 mempunyai produktivitas sawah sebesar 4,42 ton beras/Ha turun menjadi 3,60 ton beras/Ha. Jawa mengalami penurunan produktivitas sawah rata-rata sebesar 2,39% atau pada tahun 2015 produktivitasnya 5,93 ton beras/Ha turun menjadi 5,52 ton beras/Ha pada tahun 2018.

D. Metode dan Tujuan Analisis Kebijakan

1. Teknik Analisis Kebijakan.

Dalam tulisan ini akan digunakan metode kualitatif untuk mengevaluasi kebijakan ketahanan beras dan daging sapi di Kemenko Perekonomian. Teknik evaluasi yang akan digunakan adalah teknik analisis klasifikasi dan analisis deskriptif. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Analisis dilakukan dengan mengkaji berbagai grafik, informasi, dan data lainnya dari bahan diskusi dengan pejabat berwenang dari Deputi Pangan dan Agribisnis – Kemenko Perekonomian, untuk menjadi referensi berharga dalam menetapkan kualitas kebijakan. Sebagai bahan rujukan juga digunakan berbagai sumber *policy paper*, *proceeding forum* kebijakan implementasi stabilitas harga sapi, dan peraturan pendukung lainnya yang relevan serta melakukan diskusi dengan pemangku kepentingan di

Kedeputan Pangan dan Agrobisnis, Kemenko Perekonomian.

2. Tujuan Analisis Kebijakan.

Jenis evaluasi kebijakan yang digunakan adalah evaluasi formatif. Menurut Sugiono (2017), evaluasi formatif lebih menekankan dan untuk memperbaiki obyek analisis yakni seberapa besar kualitas kebijakan ketahanan daging dan beras sesuai harapan masyarakat. Harapan masyarakat dalam ketahanan pangan adalah terwujudnya Nawacita Jilid 2 dalam penyediaan daging dan beras secara mandiri guna memaksimalkan kesejahteraan petani padi dan peternak sapi. Teknis evaluasi yang akan digunakan dengan menggunakan Indek Kualitas Kebijakan (IKK).

IKK adalah suatu instrument penilaian kualitas kebijakan yang disusun oleh Lembaga Administrasi Negara sejak tahun 2016 atas kerjasama LAN dengan Knowledge Sector Initiative – Australia. Mengingat Kebijakan Paket Ekonomi IX telah berjalan lebih dua tahun, IKK kebijakan ketahanan daging sapi dan beras difokuskan pada implementasi kebijakan, monitoring kebijakan, dan evaluasi kebijakan. (Gambar 16).



Gambar 16 IKK Ketahanan Daging Sapi dan Beras Difokuskan Pada Implementasi, Monitoring, dan Evaluasi Kebijakan

Sumber : Data Pribadi

Penilaian pada implementasi kebijakan disorot dalam dimensi perencanaan, kelembagaan, dan komunikasi kebijakan. Penilaian monitoring kebijakan dilihat

dalam aspek frekuensi monitoring, perencanaan dan jadwal monitoring, dan identifikasi serta antisipasi konflik atau resistensi kebijakan. Penilaian evaluasi kebijakan dilihat dari aspek efektifitas, efisiensi, dampak serta nilai tambah, dan keberlanjutan kebijakan. Evaluasi IKK ini dilakukan untuk memperoleh feedback dari suatu aktifitas dalam bentuk proses dan akan diolah menjadi suatu rekomendasi penyempurnaan kebijakan ketahanan beras dan daging sapi yang akan dimanfaatkan oleh presiden Joko Widodo pada periode 2020-2024.

E. Menakar Kualitas Pengorganisasian Implementasi Kebijakan Ketahanan Beras dan Daging Sapi Mendukung Pencapaian Sasaran Ketahanan Ekonomi.

1. Rencana Kerja Implementasi Kebijakan.

Saat ini telah dibuat Road Map ketahanan beras dan daging hanya terfokus pada pengendalian harga saja yakni “Road Map Pengendalian Inflasi Nasional 2019-2021” sesuai Paket Ekonomi IX. Tim Kelompok Kerja Nasional dibentuk dengan Keputusan Menteri Nasional No. KepMentan: 629/KPTS/OT.050/M/9/2019 tentang Tim Penyusunan Pragnosa Produksi dan Kebutuhan Komoditas Pangan Pokok/Strategis. Kelemahan implementasi kebijakan ini sebagai berikut :

- a. Kebijakan ini hanya terlalu fokus kepada pengendalian harga beras dan daging sapi guna menjaga inflasi melalui impor. Pendekatan ini jelas tidak berkelanjutan dan membuat Indonesia makin bergantung pada asing. Kondisi ini jelas tidak sesuai dengan keinginan Joko Widodo dalam Nawacita yakni “Mewujudkan Kemandirian Ekonomi”;
- b. Rencana kegiatan ketahanan daging sapi perlu diperbaiki dan disesuaikan dengan kondisi terkini;

- c. Penetapan Tim Pokja oleh Menteri Pertanian menyebabkan tim ini sangat terbatas dalam menagani konflik ; dan
- d. Anggaran pendukung kegiatan Kemenkopereekonomian dianggarkan sebagai bagian kegiatan normal APBN Deputi Pangan dan Agrobisnis sehingga bila ada kebijakan pemotongan APBN secara otomatis berdampak pada kegiatan menjadi tidak efektif dan efisien.

2. Perhatian Terhadap Kelompok Rentan/ Disabilitas/ Pengusaha Kecil/ Kelompok Ekonomi Bawah

Implementasi kebijakan stabilitas harga beras dan daging sapi telah memperhatikan kepentingan kelompok rentan/ disabilitas/ pengusaha kecil/ kelompok ekonomi bawah melalui operasi pasar, paket lebaran bagi orang miskin, dan program Peningkatan Asupan Gizi Anak (Stunting).

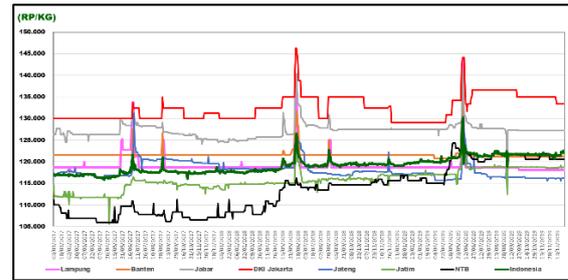
F. Menakar Komunikasi Kebijakan Telah Dilakukan Secara Optimal Mendukung Sasaran Kebijakan.

Kemenko Perekonomian dalam melaksanakan komunikasi kebijakan masih bertumpu pada agenda rapat koordinasi dalam rangka penanggulangan inflasi. Pengelolaan komunikasi kebijakan seperti ini menyebabkan kurang dapat merespon dan mengantisipasi berita negatif dari implementasi kebijakan ketahanan beras dan daging sapi.

Guna meminimalisasi resistensi masyarakat, kualitas komunikasi kebijakan perlu ditingkatkan dengan membangun Manajemen Pengetahuan Kebijakan Ketahanan Beras dan Daging Sapi. Salah satu contoh pemanfaatan Manajemen Pengetahuan Kebijakan adalah Sikumis sebagai mana terlihat pada Gambar 17.



Gambar 17. Pengelolaan Pengetahuan Berbasis Teknologi Informasi.
 Sumber : <http://sikumis.com>



Gambar 18. Stabilitas Harga Daging Sapi Kelas 1 Selama Tiga Tahun
 Sumber : PIHPS

G. Menakar Kualitas Monitoring dan Hasil Evaluasi Kebijakan.

1. Pelaksanaan Monitoring

Dalam upaya peningkatan realisasi kebijakan ketahanan beras dan daging sapi, Kemenko Perekonomian melakukan monitoring sesuai kebutuhan dan minimal setiap bulan dalam rangka menyusun bahan rapat koordinasi penanggulangan inflasi di Deputi Koordinasi Pangan dan Agrobisnis. Bila dalam implementasi kebijakan terjadi masalah, pemangku kepentingan menyurati Menko Perekonomian untuk ditindaklanjuti dalam suatu rapat koordinasi. Rapat koordinasi dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat eselon 2 hingga tingkat sidang kabinet oleh presiden.

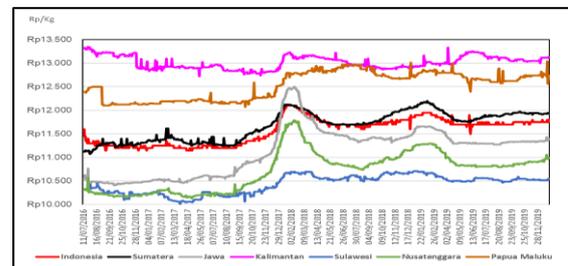
Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan unit yang bertanggung jawab dan pengelolaan sudah sesuai dengan Tupoksi.

2. Hasil Evaluasi Kebijakan.

a. Stabilitas Harga Beras dan Daging Sapi

Terlihat pada Gambar 18. Tim Paket Ekonomi IX dalam upaya menstabilkan harga daging sapi telah terealisasi sesuai sasaran yang telah dicanangkan.

Terlihat pada Gambar 19 Kemenko Perekonomian dalam upaya menstabilkan harga beras telah terealisasi sesuai sasaran yang telah dicanangkan. Harga beras dan daging sapi rata-rata secara umum hanya bergejolak pada saat Idul Fitri dan Idul Adha saja, dan kemudian kembali lagi secara normal. Keberhasilan dalam menstabilisasi harga daging sapi mengorbankan ketahanan nasional karena Indonesia makin bergantung terhadap negara asing. (Gambar 14 dan Gambar 15).



Gambar 19. Stabilitas Harga Beras Selama Tiga Tahun
 Sumber : PIHPS

b. Peningkatan Ketahanan Beras

Terlihat pada Gambar.13 produktivitas beras tertinggi masih di Jawa sehingga untuk meningkatkan produksi beras di luar Jawa perlu upaya lebih tinggi. Daerah di luar Jawa yang berpotensi menjadi lumbung beras adalah Nusa Tenggara 4,98 ton beras/Ha; Sulawesi 4,57 ton beras/Ha; dan Sumatera 4,26 ton beras/Ha.

c. Peningkatan Ketahanan Daging Sapi

Terlihat pada Gambar 3, telah berhasil meningkatkan populasi sapi potong dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 3,4% pada tahun 2019, namun keberhasilan ini tidak diikuti oleh peningkatan produktivitasnya dan mengakibatkan dalam lima tahun terakhir mengalami penurunan daging sapi dan terlihat pada Gambar 9.

Penurunan produktivitas daging sapi diakibatkan empat faktor dibawah ini yakni :

- Terjadinya penurunan potensi pakan ternak akibat adanya perubahan peruntukan lahan pertanian.
- Terjadinya penurunan kualitas pakan ternak dan cenderung adanya peningkatan impor pakan ternak sapi dari negara asing.
- Secara umum belum diimplementasikannya teknologi baru dalam beternak sapi.
- Secara umum belum diimplementasikannya manajemen modern dalam usaha peternakan sapi potong.

d. Tata Niaga Sapi dan Daging Sapi

Perbaikan tata niaga sapi dan daging sapi perlu segera dilakukan penerapan manajemen modern berbasis pengetahuan seperti terlihat pada Gambar 16. Disisi lain yang perlu diperbaiki adalah transportasi masih mengandalkan angkutan truk hingga menjadi mahal. Pemerintah perlu segera mengembangkan angkutan kereta api dan kapal laut untuk angkutan ternak agar biaya logistik turun secara signifikan.

e. Pengembangan Propinsi Berbasis Pembibitan

Berdasarkan hasil LQ, informasi populasi sapi, produksi daging dan potensi pakan ternak dapat dibuat Tabel 4 di bawah ini.

Tabel 4. Faktor Keberhasilan Propinsi Dijadikan Basis Pembibitan Sapi Untuk Data 2018

Propinsi	Populasi Sapi (Juta Ekor)	Produksi Daging (Ribu Ton)	LQ	Potensi Pakan Sapi (Ton)
Jatim	4,657	99,3	1,4	11,71
Jateng	1,721	61,0	0,8	8,46
Jabar	0,406	75,1	0,2	6,67
Sulsel	1,508	20,7	2,1	5,50
Sumut	0,748	27,5	0,8	3,06
Sumsel	0,302	16,3	0,5	2,47
Lampung	0,680	13,5	1,5	2,23
NTT	1,027	12,5	2,4	2,03
NTB	1,193	9,7	3,6	1,86
Sumbar	0,400	20,6	0,6	1,48
Aceh	0,672	9,1	2,1	1,31
Banten	0,066	29,1	0,1	1,26

Sumber : Hasil Perhitungan

Berdasarkan informasi diatas kemudian dilakukan pengurutan pada setiap item mulai dari yang paling besar menuju paling kecil dan akan diperoleh seperti Tabel 5.

Tabel 5. Pengurutan Faktor Keberhasilan Propinsi Yang Akan Dijadikan Basis Pembibitan Sapi

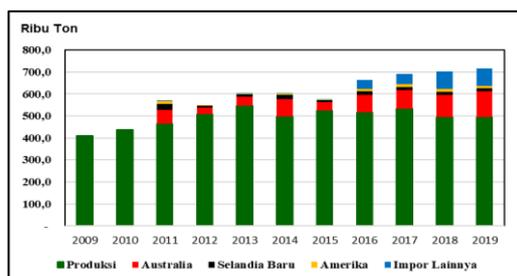
Propinsi	Total Sapi	Prod Daging	LQ	Pakan Sapi	Σ	Urut
Jatim	1	1	6	1	9	1
Jateng	2	3	7	2	14	2
Jabar	9	2	11	3	25	6
Sulsel	3	6	4	4	17	3
Sumut	6	5	8	5	24	4
Sumsel	11	8	10	6	35	10
Lampung	7	9	5	7	28	8
NTT	6	10	2	8	26	7
NTB	4	11	1	9	25	5
Sumbar	10	7	9	10	36	11
Aceh	8	12	3	11	33	9
Banten	12	4	12	12	40	12

Sumber : Hasil perhitungan

Berdasarkan urutan diatas 8 propinsi yang layak untuk dijadikan sebagai Basis Pembibitan Sapi adalah Jawa Timur, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Barat, Jawa Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Lampung. Propinsi terbaik untuk dijadikan Basis Pembibitan Sapi adalah Jawa Timur.

f. Kebijakan Impor Daging Sapi

Terlihat pada Gambar 14, akibat terjadinya penurunan produksi dan peningkatan rata-rata kebutuhan daging sapi sebesar 6,7%, Indonesia membuka keran impor daging sapi semenjak 2011 sebesar 102,9 ribu ton guna memenuhi kekurangan daging sapi sebesar 18,1% dari total kebutuhan.



Gambar 14. Impor Daging Sapi Dalam Satu Dekade Meningkat.

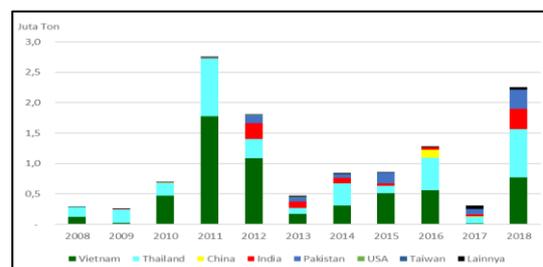
Sumber : Statistik Indonesia, BPS.

Terlihat dalam Gambar 14, impor Indonesia pada tahun 2011 sebagian besar disuplai oleh Australia sebanyak 60,6 ribu ton atau 58,9 % dari total impor. Negara terbesar kedua pengekspor daging sapi ke Indonesia adalah Selandia Baru sebesar 29,7 ribu ton atau 28,9% dari total, dan disusul oleh Amerika dengan besar impor sebesar 12,2 ribu ton atau 11,9% dari total impor. Terlihat dalam Gambar 14. dengan adanya penurunan produksi daging sapi dan peningkatan kebutuhan daging sapi, impor daging sapi mengalami pertumbuhan sebesar 10,5% atau diperkirakan pada tahun 2019 total impor daging sapi sebesar 220,6 ribu ton.

g. Kebijakan Impor Beras

Terlihat pada Gambar 15, pada lima tahun terakhir impor beras cenderung meningkat dengan pertumbuhan sebesar 37,79%. Impor beras pada tahun 2015 sebesar 0,862 juta ton beras meningkat menjadi 2,254 juta ton beras pada tahun 2018. Peningkatan impor sebagai akibat kebijakan pemerintah untuk menjaga

stabilitas harga beras yang diakibatkan oleh penurunan produksi gabah (Gambar 11). Pada Gambar 15, di tahun 2018 Indonesia terbesar mengimpor beras dari Thailand sebesar 35,3%; Vietnam 34,0%; dan India 15,0% dari total beras impor 2,254 juta ton.



Gambar 15. Impor Beras Indonesia Cenderung Meningkat.

h. Perluasan Akses Negara Pemasok

Terlihat pada Gambar 10, Tim Paket Ekonomi IX di bidang stabilitas harga daging sapi telah berhasil meningkatkan akses negara pemasok daging sapi. Pasokan utama daging sapi dari Australia, Selandia Baru, dan Amerika. Adapun negara lain yang mulai diakses oleh Indonesia walaupun masih sedikit impornya yakni dari Malaysia, Jepang, dan Brasil.

H. PENUTUP

1. Rekomendasi

- Kebijakan ketahanan beras dan daging sapi sebaiknya selain meningkatkan stabilitas harga juga perlu meningkatkan produksi beras dan daging sapi agar ketahanan nasional tetap terjaga dan tidak membuat masalah dikemudian hari.
- Dalam upaya peningkatan produktivitas beras dan sapi perlu dilakukan pengelolaan manajemen pengetahuan beras dan sapi, pada era Presiden Soeharto manajemen telah dirintis melalui program antara lain Kelompecapir (Kelompok Pendengar, Pembaca, dan Pemirsa). Program Kelompecapir ini bertujuan untuk mempertemukan

petani/peternak berprestasi untuk menularkan pengalaman dan pengetahuannya agar kelompok dapat meningkatkan produktivitasnya.

- c. Peningkatan produksi daging sapi sangat bergantung kepada keberhasilan program :
 1. Penetapan propinsi yang dijadikan basis pembibitan sapi.
 2. Peningkatan potensi pakan ternak dengan peningkatan lahan yang didedikasikan untuk peternakan dan pertanian.
 3. Peningkatan kualitas pakan ternak.
 4. Penerapan teknologi baru dan manajemen modern dalam usaha peternakan sapi potong.
- d. Peningkatan manajemen tata niaga beras, sapi dan daging sapi berbasis pengetahuan yang didukung oleh penerapan Sistem Informasi Manajemen Sapi.
- e. Perlu ditetapkannya “Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau 2020-2024.
- f. Perlu Ditetapkannya Indek Kualitas Kebijakan sebagai alat untuk Meningkatkan kualitas kebijakan ketahanan beras, sapi dan daging sapi.

2. Kesimpulan

- a. Pengorganisasian implementasi ketahanan beras dan daging sapi telah berhasil melakukan stabilitas harga, namun kebijakan ini membuat Indonesia makin bergantung asing. atau menyalahi Nawacita dalam “Mewujudkan Kemandirian Ekonomi”.
- b. Pengorganisasian kebijakan belum secara optimal mendukung sasaran kebijakan karena:
 - Tim koordinasi hanya mengandalkan SK Menteri Pertanian.
 - Kegiatan koordinasi hanya terfokus pada stabilitas harga dalam menjaga inflasi sehingga

upaya Nawacita dalam “Mewujudkan Kemandirian Pangan” menjadi terabaikan.

- Rencana kerja yang memuat Roadmap belum disesuaikan dengan kondisi kabinet 2019-2024.
 - Belum adanya APBN yang secara khusus mendukung kegiatan implementasi Kebijakan Paket IX Perekonomian.
- c. Monitoring kebijakan ketahanan beras dan daging sapi belum secara optimal dilakukan karena belum menerapkan/ mengimplementasikan Indek Kualitas Kebijakan.
 - d. Berdasarkan hasil monev implementasi kebijakan ketahanan beras dan daging sapi, Kemenko Perekonomian telah berhasil menstabilkan harga terutama saat terjadinya hari raya Idul Fitri dan Idul Adha. Keberhasilan Kemenko Perekonomian sifatnya jangka pendek dan mengorbankan ketahanan nasional karena Indonesia menjadi makin tergantung asing.
 - e. Indek Kualitas Kebijakan terbukti dapat digunakan secara mudah dan cepat menilai suatu kualitas kebijakan publik, karena instrumennya baku, dapat dengan mudah dimengerti dan diimplementasikan, serta *accountable*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agustin Rozelena, Sri Komala Dewi (2016), *Paduan Penyusunan Pengembangan Karier dan Pelatihan Karyawan*, Jakarta : Raih Asa Sukses.
- Alif S.M. (2017), *Kiat Sukses Penggemukan Sapi Potong*, Yogyakarta : Bio Genesis.
- Farid Poniman, Yayat Hidayat (2015), *Terobosan untuk Mendongkrak Produktivitas*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dr Jeane Elizabeth Langkai, M.Si (2019), *Analisis Kebijakan Publik*, Malang : CV Seribu Bintang.
- Dr. Rahmat Ayakin Dachi, M.Kes (2017), *Proses dan Analisis Kebijakan Kesehatan*, Yogyakarta : Deepublish.
- Dr Riant Nugroho (2014), *Metode Penelitian Kebijakan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Ricky Virona Martono (2019), *Analisis Produktivitas dan Efisiensi*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ir. Sari Basya Siregar (2013), *Bisnis Penggemukan Sapi*, Jakarta : Penebar Swadaya.
- Subarsono (2013), *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Sudi Nurtini & Mujtahidah Anggraini U.M (2014), *Profil Peternakan Sapi Perah Rakyat Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Yunita T Winarto (2016), *Krisis Pangan dan Sesat Pikir : Mengapa Masih Berlanjut ?*, Jakarta : IKAPI DKI Jakarta.
- Vaisal Amir dkk (2014), *Gugurnya Petani Rakyat : Episode Perang Laba Pertanian Nasional*, Malang : UB Pers.
- William N Dun (2016), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Yogyakarta : Gajah Mada Universitas Pers.

Booklet

- Kemenko Perekonomian (2019), *Program Prioritas Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian 2019*, Jakarta : Kemenko Perekonomian.