

INTERDEPENDENSI FAKTOR-FAKTOR PEMBANGUNAN PETERNAKAN DALAM RANGKA KETAHANAN PANGAN

Mulawarman*)

Dalam tulisan ini berusaha untuk mengkaji dan membahas tentang kebijakan pembangunan peternakan yang dikaitkan dengan konsepsi ketahanan pangan. Hal ini patut dipikirkan bersama mengingat Indonesia oleh banyak kalangan dapat dikatakan belum siap untuk menghadapi maupun mengimplementasikan Asean-China FTA (ACFTA). Dalam pembahasan ini dilakukan analisis isi terhadap konsepsi Ketahanan Nasional. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa pendekatan Ketahanan Nasional (national resilience) diperlukan dalam mengkaji faktor-faktor dalam pembangunan peternakan untuk memperoleh langkah-langkah strategis yang meliputi interdependensi antar faktor-faktor dalam pembangunan peternakan dengan lingkungan di luarnya.

A. Pembangunan Peternakan dan Pendekatan Ketahanan Nasional

Kondisi terbaik dalam rangka ketahanan pangan melalui suatu kebijakan dalam upaya pembangunan peternakan menghendaki upaya-upaya yang secara sadar dan serius, oleh karena untuk suatu usaha peternakan menghendaki kondisi tertentu

terhadap faktor-faktor pembangunannya. Kondisi tertentu dalam upaya pembangunan peternakan terutama disebabkan sifat alaminya yang memerlukan lahan relatif luas, terutama untuk *Ranch* di tengah perubahan fungsi lahan dan semakin sempitnya luasan kepemilikan tanah, dan diperlukan modal yang cukup besar. Namun di mana pun,

*) Mulawarman, dosen Universitas Jambi.

peternakan terlalu penting untuk dikembangkan oleh karena diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, acara keagamaan dan budaya. Dalam hal pembangunan nasionalisme diperlukan penunjukkan eksistensi manusia dalam aktivitas budaya maupun aktivitas beragama, bermakna tuntutan pada manusia sebagai makhluk individu sekaligus makhluk sosial, seperti menyelenggarakan Aqiqah, Qurban, Nadzar Qurban, perintah memelihara hewan ternak, di samping berbagai larangan seperti pelarangan menyembelih hewan berair susu, termasuk pelarangan Far'ah dan Atirah.

Ketahanan pangan dilihat dari kepentingan pencapaian tujuan pembangunan nasional tidak lepas dari pengupayaan pembangunan peternakan oleh karena kepentingan peternakan dari sisi kesehatan adalah menghasilkan bahan pangan yang berfungsi untuk mengatasi defisiensi mental dan meningkatkan daya tahan tubuh. Penelitian Monckeberg (1971) menghasilkan kesimpulan bahwa peningkatan konsumsi protein hewani dapat mengurangi frekuensi kejadian defisiensi mental. Anak balita yang kekurangan protein hewani dapat menyebabkan anak yang berbakat normal menjadi subnormal bahkan defisien. Kesulitan memenuhi kebutuhan pro-

tein asal ternak terutama disebabkan oleh harga pangan asal ternak yang relatif mahal diukur dari rata-rata pendapatan sebagian besar masyarakat, ketersediaan produk-produk ternak yang tidak merata, pengaruh kemampuan produksi dalam negeri, dan selera masyarakat.

Faktor-faktor dalam pembangunan peternakan yakni: tata laksana, bibit, pakan, pemasaran, dan penyakit, secara yuridis formal dilakukan dengan mengacu pada Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah, dan dahulunya selalu dirumuskan dalam GBHN bahwa pembangunan nasional diselenggarakan melalui pendekatan ketahanan nasional. Kedua konsep tersebut berada pada format yang sama dalam hal idea untuk menuju kepada kondisi terbaik dalam rangka ketahanan pangan. Dalam hal ini Ketahanan Nasional sebagai metode adalah cara dalam memecahkan masalah-masalah nasional di segala bidang dengan menggunakan prinsip pola pikir komprehensif-integral atas dasar yang utama ialah keseluruhan, dan segenap bagian yang ada di dalamnya adalah penunjang bagi keseluruhan. Derivasi dari definisi Ketahanan Nasional, maka Ketahanan Pangan dimaknai sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercer-

min dari tersedianya pangan yang cukup, tersedia sepanjang waktu baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.

Untuk tujuan penentuan kebijakan pembangunan peternakan dapat dikemukakan pertanyaan tentang bagaimana penanganan faktor-faktor dalam pembangunan peternakan dan interdependensinya dengan faktor lingkungan di luarnya.

B. Aspek Pembangunan Nasional dan Pembangunan Peternakan

Berkembangnya banyak pikiran-pikiran atau idea mengenai pola pembangunan yang berorientasi kepada peningkatan kualitas hidup manusia, keterbatasan sumber-sumber fisik, interdependensi kepekaan pembangunan antar bangsa, mencerminkan diperlukan suatu konsepsi ketahanan tiap aspek kehidupan oleh karena secara geopolitik negara adalah sebagai suatu organisme hidup yang memiliki ciri-ciri makhluk hidup sebagaimana teori Ratzel.

Suatu idea, bila diinginkan untuk diwujudkan dalam kenyataan, rumusan formalnya yang berbentuk konsep-konsep harus benar-benar mencerminkan idea termaksud secara utuh, sebab ketidakbenaran konsep dalam satu sistem yang dianggap sama

akan menyulitkan para pewujudnya; dan bila dipaksakan, yang akan terwujud bukanlah idea yang dimaksud.

Konsepsi Ketahanan Pangan sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dan Keputusan Mendagri Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat Desa/Kelurahan dapat menjadi pokok penentuan kebijakan pembangunan maupun pengembangan ternak, khususnya dalam rangka kebijakan pembangunan peternakan. Namun oleh karena diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai diberlakukan pada tahun 2001, menghendaki arah dan tujuan kebijakan pembangunan daerah lebih banyak diletakkan pada kewenangan dan tanggungjawab pemerintah daerah beserta masyarakatnya. Sehingga kebijakan pembangunan secara umum dan khususnya dalam bidang peternakan terdapat fakta sebagai berikut:

1. Strategi yang dianut pemerintah dalam program-program pembangunan masih bersifat sektoral, dan akan terus berlanjut pada masa mendatang. Penyusunan Rencana Strategis Daerah belum mengimplementa-

sikan prinsip-prinsip dasar pembangunan nasional, berakibat pada pengaburan karakteristik nasional dan upaya rekayasa profil daerah karena tergesa-gesanya pemerintah daerah menyongsong modal investor, termasuk kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah yang selalu ditujukan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

2. Penanganan bidang peternakan masih belum serius, karena bidang peternakan yang cukup berskala luas dengan dampak yang dapat berakibat serius sebagaimana kasus-kasus akibat penyakit ternak akhir-akhir ini, masih merupakan salah satu sub-sektor diantara banyak sub-sektor dari sektor pertanian, atau masih dibawah Departemen Pertanian.

3. Belum cukup terdapat kebijakan pemerintah dalam bentuk pengaturan atau peraturan yang diberlakukan baik berkenaan langsung maupun tidak langsung terhadap tiap faktor pembangunan peternakan, yakni bibit, makanan, manajemen/tata-laksana, penyakit, dan pemasaran.

4. Implementasi Undang-undang Peternakan dan Kesehatan Hewan selama ini, sebagaimana dalam Mulawarman (1998) belum diselenggarakan dengan baik. Dengan kata lain penyelenggaraan bidang-bidang da-

lam upaya pembangunan peternakan sebahagian besar tidak dilaksanakan dengan baik oleh implementor pembangunan peternakan. Dalam bidang peternakan padahal telah cukup banyak peraturan perundang-undangan yang diterbitkan, yang merupakan pedoman guna memantapkan pembangunan bidang peternakan dan ini diberlakukan sebagai sarana untuk memaksimalkan pencapaian kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu.

Ide dan tujuan pembangunan peternakan adalah untuk mencukupi kebutuhan pokok rakyat akan protein-hewani dan bahan yang berasal dari ternak yang bermutu tinggi serta aman; mengembangkan industri dan perdagangan bahan-bahan berasal dari ternak; mempertinggi taraf hidup rakyat terutama rakyat petani-peternak; mencukupi kebutuhan akan tenaga pembantu bagi usaha pertanian dan angkutan; dan mempertinggi daya-guna tanah. Kata mencukupi kebutuhan rakyat akan protein hewani berkaitan dengan Monckeberg (1971) yang dapat dikaitkan dengan tujuan pencapaian Ketahanan Pangan yang terbaik. Ketahanan Pangan terbaik berarti adanya kemampuan negara/daerah untuk menjamin kebutuhan pangan penduduk-

nya hingga ke tingkat rumah tangga, yakni jaminan terhadap ketersediaan, kemampuan konsumen, pendistribusian dan keamanan pangan.

Kemampuan untuk menjamin tersebut mengisyaratkan bahwa pembangunannya diselenggarakan secara berencana, bertahap dan berkesinambungan berdasarkan asas manfaat, asas usaha bersama dan kekeluargaan, asas demokrasi, asas adil dan merata, asas perikehidupan dalam keseimbangan, asas kesadaran hukum, dan asas kepercayaan pada diri sendiri. Asas-asas tersebut merupakan faktor luar yang termasuk dalam aspek kehidupan, dalam pengkajian Ketahanan Nasional aspek kehidupan meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya, dan keamanan.

Dilihat dari aspek ekonomi, urgensi pembangunan nasional yang secara serius berimplikasi pada pengukuran dan analisis kekuatan nasional pada seluruh wilayah yang utama, menurut Cline (1975) adalah unsur kemampuan ekonomi (*economic capability*) dan kemauan untuk mencapai strategi nasional (*will to pursue national strategy*). Hubungan kewilayahan dengan kemampuan ekonomi secara faktual menunjukkan adanya kemampuan aspek fisik yang meliputi geografi, sumberdaya

alam, dan demografi.

Sehubungan dengan konsepsi Ketahanan Nasional, seyogyanya kegiatan pertama yang utama dalam pekerjaan perencanaan adalah perumusan daripada kebijaksanaan dasar pembangunan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1983), bahwa kebijaksanaan dasar pembangunan dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang perkembangan yang hendak ditempuh. Seringkali hal ini juga disebutkan sebagai perumusan atau penentuan strategi pembangunan, yaitu penetapan tujuan dan cara yang terbaik mencapai tujuan itu berdasar sumber daya dan dana yang ada serta mampu dikerahkan. Dalam penentuannya tergantung pula dari nilai politik, sosial dan ekonomi yang dianut oleh suatu masyarakat bangsa tertentu, maka pada konteks tulisan ini, kata "Ketahanan Pangan" menghendaki pendefinisian yang seyogyanya tidak dikaitkan dengan slogan atau jargon politik pemerintah, tetapi didefinisikan sesuai dengan tujuan riilnya.

C. Interdependensi Faktor-Faktor Dalam Pembangunan Peternakan

Perumusan kebijaksanaan dasar pembangunan dengan pendekatan alam pikiran inte-

gralistik antara lain dengan pengetahuan atas kondisi sosial-ekonomi masyarakat, potensi, permasalahan dan kemungkinan-kemungkinannya, termasuk pilihan-pilihan antara berbagai alternatif-alternatif yang fundamental. Dalam hal tujuannya dapat ditekankan pada laju pertumbuhan yang tinggi atau kepada keadilan sosial. Secara ekonomi, ditekankan pada peningkatan produksi dan produktivitas sekaligus perluasan kesempatan kerja. Pada pengimplementasiannya, pembangunan ditekankan pada daerah-daerah tertentu yang mempunyai potensi besar yang pada gilirannya untuk pemerataan pembangunan di berbagai daerah. Selanjutnya dapat ditentukan pengembangan secara industri dengan orientasi ekspor di samping berorientasi kepada pasar dalam negeri.

Besarnya peranan pemerintah dan peranan swasta dalam kegiatan usaha pembangunan dalam bidang peternakan menghendaki cara-cara mobilisasi yang lebih banyak dipakai daripada pengembangan keterlibatan aktif masyarakat. Dalam bidang peternakan strategi pemaksaan aktivitas ekonomi masyarakat dengan penggunaan bantuan luar negeri telah semakin sulit dilakukan oleh karena pemodal asing lebih memper-

hitungkan segi waktu, oleh karena itu harapan yang ada ialah menggantungkan kepada kemampuan sendiri secara bertahap dengan penekanan pada tingkat produksi secara drastis. Dengan demikian perlu diperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi proses kebijakan sebagaimana menurut Ripley (1985), yakni faktor lingkungan, persepsi pembuat kebijakan mengenai lingkungannya, aktivitas pemerintah perihal kebijakan, dan aktivitas masyarakat perihal kebijakan.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut di atas, interdependensi antar faktor menghasilkan ketentuan-ketentuan yang ditawarkan pada pembuatan kebijakan pembangunan peternakan ialah sebagai berikut:

1. Faktor Tata-laksana

Tata-laksana merupakan titik pangkal dari penyelenggaraan seluruh kegiatan. Dilakukan terencana dan terarah sesuai tujuan strategis dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat-guna. Tata-laksana dilakukan dengan memanfaatkan ciri geografi dan sumberdaya alam dalam kegiatan penyebaran bibit ternak dan merancang penyediaan pakan ternak, mengembangkan dan meningkatkan pengetahuan budi daya beternak di kalangan pen-

duduk, memanfaatkan potensi penduduk sebagai pelaku peternakan, penyelenggaraan peraturan peternakan, memperhitungkan gatra ekonomi (kegiatan agribisnis), memanfaatkan kegiatan sosial-budaya masyarakat, dan penyelenggaraan keamanan masyarakat.

Faktor tata laksana termasuk masalah pendanaan atau modal. Pola mobilisasi penuh dana dan daya masyarakat dengan didukung oleh pola perangkat kekuasaan politik yang otokratis, meskipun dirasakan sebagai menghilangkan harkat kemanusiaan yang utama yaitu individualitas.

2. Faktor Bibit

Pengadaan bibit dan pembibitan dilakukan secara terkontrol serta berkelanjutan untuk memperoleh ternak bakalan bermutu genetik baik agar diperoleh produk ternak yang baik dari segi kualitas dan kuantitas. Mutu genetik terbaik hanya dapat diperoleh dengan kontrol ketat disertai pengembangan bibit dengan memperhitungkan ciri geografi dan sumberdaya alam dalam usaha pembibitan yang mengarah tujuan ke produksi tertentu, dan perhitungan usaha tani tiap tipe ternak yang dijadikan bibit dalam tujuan efisiensi reproduksi dan produksi. Patut dipertimbangkan budidaya ter-

nak unggulan lokal, yakni yang khas ada pada daerah tertentu.

3. Faktor Pakan

Pengadaan pakan ternak yang cukup dari segi kualitas dan kuantitas agar ternak dari genetik yang baik lebih berpotensi sesuai produksi yang diinginkan. Pemanfaatan ciri geografi dan sumberdaya alam dalam penanaman hijauan makanan ternak dan pemanfaatan limbah hasil pertanian, serta memanfaatkan pakan ternak sebagai komoditi perdagangan. Ciri geografik suatu daerah berpengaruh pada sebaran penduduk, yaitu bagaimana sebaran itu seharusnya dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pakan ternak.

4. Faktor Pemasaran

Upaya memenuhi kebutuhan masyarakat atau pasar dengan menjamin kelangsungan kegiatan peternakan rakyat. Kelembagaan dan program pemerintah yang berpengaruh terhadap cara pasar bereaksi terhadap rangsangan, dan bagaimana program pemerintah mempengaruhi pasar sangat diperlukan dalam mengukur reaksi tingkah laku. Kegiatan ini terutama ditujukan untuk mengurangi perantara antar produsen dengan konsumen. Pemasaran dilaksanakan dengan mempertimbangkan kepentingan penduduk

sebagai konsumen strategis, dan kegiatan perekonomian dengan perdagangan ternak dan produk-produknya. Kebutuhan konsumen tentu bergantung pada harga yang relatif, yang merupakan fungsi dari gaya hidup, pendapatan, dan faktor-faktor demografis yang lain.

5. Faktor Penyakit

Upaya-upaya preventif dan kuratif terhadap penyakit ternak untuk menjamin kesehatan masyarakat, ternak, dan kelangsungan peternakan. Upaya dengan menjaga kesehatan penduduk, menghindari kerugian pada usaha peternakan, dan menjaga ketenteraman masyarakat dari ancaman wabah penyakit menular yang berakibat ancaman penghentian ekspor atau pelarangan impor oleh negara lain.

Suatu kebijakan yang mengutamakan peningkatan laju pertumbuhan atau produksi nasional dan yang di dalamnya terkandung secara implisit pemerataan pendapatan dan keadilan sosial politik, memerlukan reorientasi dan pemikiran kembali daripada tujuan kebijakan pembangunan, dalam hal ini tujuan kebijakan pembangunan peternakan. Oleh karena di tiap negara bagian terbesar dari fungsi pencapaian tujuan pembangunan diselenggarakan oleh

pemerintah, secara lebih umum oleh sektor politik dengan segenap proses dan institusinya, melalui pemerintah dengan segala kebijaksanaannya, sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam yang dimiliki negara, dikerahkan dan direalokasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan demi kebaikan bersama.

Evaluasi pencapaian tujuan mutlak dilakukan perperiode waktu tertentu terutama mempergunakan analisis SWOT dengan memperhatikan pendekatan kesisteman. Menurut Mulawarman (2004) analisis ini dapat dimanfaatkan dalam upaya pembangunan peternakan untuk penyelesaian masalah secara komprehensif-integral dengan strategi yang implementatif. Selanjutnya, implementasi kebijakan dilakukan dengan memperhatikan dan menelaah interaksi dari partisipasi dan pertumbuhan ekonomi, partisipasi politik dan keadilan sosial atau pemerataan pendapatan. Perlunya perombakan struktural dalam pola pemilikan faktor-faktor produksi, institusional dan politik yang memungkinkan peningkatan keadilan ekonomi, sosial dan politik. Hal ini menyangkut perluasan kesempatan yang sama bagi masyarakat untuk peningkatan sumber daya manusia, pengembangan wira-

usaha, usaha perluasan kesempatan kerja, termasuk kemungkinan diperankan perusahaan-perusahaan negara (BUMN) dan peran koperasi-koperasi.

D. Penutup

Kebijakan pembangunan peternakan dalam rangka ketahanan pangan menghendaki adanya upaya dan langkah-langkah strategis yang meliputi interdependensi antar faktor-faktor dalam pembangunan peternakan dengan sektor lain di luar lingkungannya.

DAFTAR PUSTAKA

Cline, R. S., 1975, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*, Westview Press, Boulder, Colorado, Published in corporation with The Center For Strategic & International Studies, George Town Univ., Washington, D.C.

Mulawarman, 1998, "Implemen-

tasi Pembangunan Peternakan Dengan Pendekatan Ketahanan Nasional". *Thesis*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

_____, 2004, "Pokok-Pokok Pemanfaatan Analisis SWOT Dalam Pembangunan Peternakan". *Majalah Ilmiah ANGSANA* Vol. 08 No. 01. April 2004. Universitas Jambi.

Monckeberg, F., 1971. "Malnutrition and Socioeconomic Development". *P.A.G. Bulletin*. No. 11.

Ripley, Randall B., 1985, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago. Nelson-Hall. Publ.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 1983, *Perencanaan Pembangunan*, PT. Gunung Agung. Jakarta.