

**CIPS**

Center for Indonesian  
Policy Studies



# **Reformasi Kebijakan Daging Sapi: Menghapus Pembatasan Perdagangan Untuk Menurunkan Harga Daging Sapi di Indonesia**

oleh Hizkia Respatiadi dan Hana Nabila

[www.cips-indonesia.org](http://www.cips-indonesia.org)



**Reformasi Kebijakan Daging Sapi:  
Menghapus Pembatasan Perdagangan  
Untuk Menurunkan Harga Daging Sapi di Indonesia**

**Oleh:**

Hizkia Respatiadi

Hana Nabila

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)

**Jakarta, Indonesia**

**Oktober, 2017**



## Ringkasan Eksekutif

Harga daging sapi di Indonesia hampir dua kali lipat lebih mahal daripada pasar internasional. Hal ini menjadi tantangan bagi sekitar 28 juta masyarakat pra-sejahtera dan turut mengakibatkan rendahnya konsumsi daging sapi di Indonesia dibandingkan dengan di negara-negara tetangga, termasuk Filipina, Malaysia, dan Vietnam. Hal ini turut menjadi penyebab gizi buruk kronis yang diderita oleh sekitar 29% anak berusia di bawah lima tahun (balita) di Indonesia.

Pemerintah mengklaim bahwa pasokan daging sapi lokal mampu memenuhi sebagian besar permintaan pasar, namun harganya menjadi mahal akibat proses distribusi yang panjang dan rumit. Pemerintah berpandangan bahwa solusinya adalah memotong rantai distribusi dengan cara menyerahkan prosesnya kepada badan-badan pemerintah. Selain itu, pemerintah juga menetapkan Harga Eceran Tertinggi (HET) daging sapi yang berlaku secara nasional. Namun pada prakteknya, pendekatan sentralistik seperti ini sulit diterapkan. Jika pemerintah menjalankan sendiri proses distribusinya, anggaran pemerintah setiap tahunnya dapat terkuras hingga hampir sebesar Rp 713 milyar (52,8 juta dolar Amerika Serikat [AS]) akibat rumitnya transportasi yang diperlukan untuk menjangkau seluruh wilayah kepulauan Indonesia. Di sisi lain, apabila pedagang eceran harus menanggung biaya transportasi tersebut, maka pedagang eceran tidak akan mampu menjual daging sapi kepada para konsumen di bawah atau pada HET tanpa merugi. Hal ini membuat kebijakan HET menjadi tidak efektif.

Alternatif yang lebih baik adalah dengan memanfaatkan perdagangan internasional melalui daging sapi impor. Daging sapi impor memiliki rantai distribusi yang jauh lebih pendek, dan harga daging sapi di pasar internasional nyaris hanya separuh dari harga daging sapi lokal di Indonesia. Di saat para pedagang eceran daging sapi lokal mengalami kesulitan untuk memenuhi syarat HET, daging sapi impor dapat menjadi sumber protein dengan harga yang lebih terjangkau bagi konsumen. Untuk mewujudkan hal tersebut, kami merekomendasikan empat perubahan kebijakan.

Pertama, pemerintah sebaiknya menghapuskan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 27 Tahun 2017 tentang HET untuk daging sapi, dan menggunakan perdagangan internasional untuk menurunkan harga bagi para konsumen. Kedua, pemerintah harus merevisi beberapa pasal dalam Permendag Nomor 59 Tahun 2016, seperti Pasal 10 (1) dan Pasal 11 yang mensyaratkan berbagai proses lisensi impor yang dapat memakan waktu hingga lebih dari 30 hari kerja, di mana seharusnya proses ini dipersingkat dan hanya difokuskan pada identifikasi dan pemeriksaan kualitas. Ketiga, pemerintah harus merevisi Pasal 9 (1 dan 2) yang menyatakan daging sapi dari negara-negara yang tidak sepenuhnya bebas dari penyakit hewan hanya dapat diimpor oleh badan usaha milik negara (BUMN), di mana seharusnya kesempatan ini juga terbuka bagi para importir swasta yang memenuhi syarat. Keempat, pemerintah harus menghapuskan Pasal 19, yang melarang pasar tradisional untuk menjual daging sapi impor. Mengingat sebagian besar (70,5%) pasar di Indonesia merupakan pasar tradisional, keberadaan daging sapi impor di pasar tradisional dapat membuat suplainya menjadi lebih stabil dan harganya senantiasa kompetitif bagi para konsumen.

## Situasi Saat Ini

Daging sapi merupakan salah satu sumber protein hewani yang paling umum dikonsumsi di Indonesia, dengan jumlah konsumsi nasional tahunan diperkirakan mencapai 709.540 ton (OECD dan UN-FAO, 2017). Meskipun konsumsi unggas tercatat lebih besar di angka lebih dari 1,9 juta ton pada tahun 2017 (OECD and UN-FAO, 2017), daging sapi memiliki nilai tambah sebagai hidangan favorit ketika masa-masa liburan dan hari raya. Di tahun 2016, permintaan daging sapi meningkat sekitar 20% hingga 25% di bulan puasa dan hari raya Idul Fitri serta Idul Adha (Nuryati & Haryana, 2017, hal. 7).

Harga daging sapi rata-rata nasional mencapai Rp 108.072 pada bulan Agustus 2017 (Badan Pusat Statistik, 2017, hal. 95), hampir dua kali lipat dari harga referensi Bank Dunia, yang menggunakan daging sapi Australia dan Selandia Baru,<sup>1</sup> sebesar Rp 55.704/kilogram<sup>2</sup> dalam periode yang sama. Bagi sekitar 28 juta warga miskin di Indonesia, (Bank Dunia, 2015, hal. 8), tingginya harga daging sapi membuat mereka sulit untuk membelinya. Hal ini turut berdampak pada rendahnya konsumsi tahunan per kapita daging sapi di Indonesia (1,9 kilogram) dibandingkan dengan negara-negara tetangga seperti Filipina (3,25 kilogram), Malaysia (4,8 kilogram), dan Vietnam (7,31 kilogram) (OECD dan UN-FAO, 2017). Rendahnya konsumsi protein hewani berkontribusi pada gizi buruk kronis yang diderita sekitar 29% anak balita di Indonesia (WFP, 2017).

“Rendahnya konsumsi protein hewani berkontribusi pada gizi buruk kronis yang diderita sekitar 29% anak balita di Indonesia”

Pemerintah mengklaim bahwa meskipun 572.989 ton (76,05% dari stok daging sapi di Indonesia) dipasok oleh produksi lokal (Kementerian Perdagangan, 2016b, hal. 38), harga daging sapi tetap tinggi karena rantai distribusi daging sapi lokal yang panjang dan rumit (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2016) (Masbulan dkk., 2000, hal. 165; Supply Chain Indonesia, 2015, hal. 4). Sebagaimana diilustrasikan dalam Gambar 1, sapi dari peternak melewati tujuh hingga sembilan tahap distribusi sebelum sampai ke tangan konsumen sebagai daging sapi.

Proses distribusi dimulai dari peternak, yang menjual sapi mereka baik langsung kepada pedagang setempat berskala kecil di desa mereka, atau terlebih dahulu melalui tempat penggemukan sapi (*feedlot*) yang memberi makan sapi secara intensif untuk meningkatkan bobot dan nilai jualnya. Setelah itu, sapi tersebut dijual kepada pedagang setempat berskala besar, yang wilayah dagangnya biasanya meliputi beberapa desa. Para pedagang setempat berskala kecil maupun besar menggunakan jasa informan untuk mendapatkan harga pasar yang paling actual. Pedagang setempat berskala besar kemudian menjual sapi kepada pedagang regional, yang wilayah dagangnya meliputi beberapa kabupaten, provinsi, atau sejumlah pulau kecil. Setelah itu, sapi dijual kepada pedagang di tempat penampungan ternak (*holding ground*) yang berfungsi sebagai area transit ketika mereka menunggu pedagang grosir dari Rumah Potong Hewan (RPH) untuk memilih ternak yang akan dibeli dan dipotong. Daging sapi yang dihasilkan dapat dijual langsung kepada pedagang grosir berskala besar di pasar, atau terlebih dahulu melalui tengkulak yang membantu pedagang di RPH untuk mendapatkan pembeli. Setelah itu, daging sapi dijual kepada pedagang grosir berskala kecil, yang kemudian menjualnya lagi kepada pedagang eceran di pasar tradisional ataupun supermarket. Setelah itu, barulah konsumen dapat membeli daging sapi tersebut (Masbulan dkk., 2000, hal. 169; Rachman, 2016, hal. 24). Proses distribusi tersebut digambarkan pada Gambar 1.

<sup>1</sup> Untuk daging sapi beku bagian leher hingga paha atas (*chuck*) dan bagian depan sapi (*forequarter*).

<sup>2</sup> Dengan nilai tukar 1 dolar AS = Rp13.326,29 (x-rates.com).



## Kebijakan yang Sudah Ada

### A. Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri

Untuk mengurangi kerumitan rantai distribusi daging sapi, pemerintah mendorong Badan Urusan Logistik (Bulog) untuk mengambil alih seluruh proses distribusi (Permana, 2016). Hal ini dimungkinkan oleh Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016, yang mengizinkan Bulog untuk mengambil langkah apa pun yang diperlukan untuk melakukan stabilisasi pasokan dan harga daging sapi sepanjang telah diamanatkan secara resmi oleh rapat koordinasi antar kementerian di bidang perekonomian.

Untuk menurunkan harga daging sapi yang tinggi, pemerintah melaksanakan pendekatan sentralistik dengan menerapkan Harga Eceran Tertinggi (HET) pada bulan September 2016. Permendag Nomor 63 Tahun 2016, yang diperbaharui oleh Permendag Nomor 27 Tahun 2017, menetapkan harga acuan per kilogram sebesar Rp 80.000 untuk daging sapi beku dan Rp 98.000 untuk daging sapi segar.<sup>3</sup> Menurut pejabat Kementerian Perdagangan, harga acuan berfungsi sebagai indikator kapan pemerintah perlu mengintervensi pasar lebih jauh dengan melakukan Operasi Pasar (Sagala & Adri, 2017). Operasi ini dilaksanakan oleh Bulog (Kementerian Perdagangan, 2016a) dengan tujuan untuk memastikan setiap pedagang eceran menjual daging sapi mereka lebih rendah atau setara dengan HET. Mereka yang tidak mematuhi akan terancam sanksi pencabutan izin untuk berdagang (Masa, 2017).

“Pemerintah berharap HET dapat menjaga harga daging sapi tetap terjangkau, sedangkan pembatasan impor daging sapi mereka anggap perlu untuk memastikan daging sapi lokal dapat mendominasi pasar, sehingga akhirnya menguntungkan para peternak”

### B. Kebijakan Perdagangan Luar Negeri

Alasan yang dikemukakan pemerintah dalam membatasi impor daging sapi adalah untuk melindungi penghasilan para peternak sapi lokal dan sekaligus menekan harga agar daging sapi tetap terjangkau bagi konsumen (Kantor Presiden RI, 2017). Pemerintah berharap HET dapat menjaga harga daging sapi tetap terjangkau (Budiyanti, 2017), sedangkan pembatasan impor daging sapi mereka anggap perlu untuk memastikan daging sapi lokal dapat mendominasi pasar, sehingga akhirnya menguntungkan para peternak (Rachman, 2013).

Pembatasan impor ini diatur dalam Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Hewan dan Produk Hewan. Pembatasan pertama adalah proses perolehan izin impor sebagaimana diatur dalam Pasal 10 (1) dan Pasal 11 (1). Setiap importir harus memperoleh setidaknya lima dokumen resmi dalam urutan sebagai berikut: (1) Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP); (2) Sertifikat Registrasi Kepabeanaan; (3) Angka Pengenal Importir (API); (4) Rekomendasi dari Menteri Pertanian; dan (5) Persetujuan Impor dari Menteri Perdagangan (WTO, 2016, hal. 2-3).

Pembatasan kedua diatur dalam Pasal 9 (1 dan 2) mengatur bahwa daging sapi dari negara-negara yang tidak sepenuhnya bebas dari penyakit hewan hanya dapat diimpor oleh BUMN, dan ini pun hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin resmi dari Kementerian BUMN. Meskipun tujuan peraturan ini dapat dapat diartikan sebagai upaya untuk menghindari masuknya penyakit hewan dan zoonosis ke Indonesia, pemerintah juga berpandangan bahwa pembatasan ini dibutuhkan untuk menghindari arus masuknya daging sapi impor berharga murah ke pasar secara mendadak, sehingga harga daging sapi lokal tetap terjaga (KabarBisnis.com, 2016).

<sup>3</sup> Untuk potongan daging sapi bagian leher hingga paha atas (*chuck*) dan bagian depan sapi (*forequarter*).

---

Pembatasan ketiga terkait dengan akses pasar daging sapi impor. Pasal 19 menyatakan bahwa daging sapi impor hanya dapat digunakan oleh industri, jaringan hotel, restoran, jasa katering, dan tujuan-tujuan khusus lainnya. Kementerian Perdagangan melarang daging sapi impor dijual di pasar tradisional (Kementerian Perdagangan, 2016b, hal. 25) guna melindungi produsen daging sapi lokal dari persaingan langsung dengan daging sapi impor (Simanjuntak, 2011). Meskipun pemerintah mengklaim bahwa ada pertimbangan untuk menghapus pembatasan tersebut (Widyastuti, 2016), aturan tersebut masih berlaku hingga saat ini. .

## Analisis

### A. Perkiraan biaya distribusi daging sapi oleh pemerintah

Jika pemerintah hendak menangani sendiri proses distribusi daging sapi, maka pemerintah harus siap menanggung seluruh biaya terkait transportasi. Meskipun sebagian besar populasi sapi potong berada di luar Pulau Jawa, produksi daging sapi pada umumnya masih terkonsentrasi di Pulau Jawa karena sebagian besar RPH berada di sana (Kementerian Pertanian, 2015, hal. 38). Selain itu, wilayah Indonesia yang berupa kepulauan membuat para distributor harus mengirim ternaknya baik lewat jalur darat maupun kapal laut, sehingga biaya transportasinya pun bertambah mahal. Dalam kondisi ini, pelaksanaan distribusi daging sapi menjadi kegiatan yang akan menyedot anggaran pemerintah dalam jumlah besar.

Sebagai ilustrasi, kita dapat melihat rantai distribusi daging sapi di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur. Tingkat konsumsi daging sapi di Jawa Barat termasuk salah satu yang tertinggi, sedangkan Jawa Timur merupakan provinsi penghasil daging sapi terbesar di Indonesia (Badan Pusat Statistik, 2017c). Biaya transportasi rantai distribusi daging sapi di Jawa Barat mencapai Rp 1.284,29 per kilogram pada tahun 2016 (Tabel 1). Sementara itu, di Jawa Timur biaya transportasi distribusi daging sapi hanya sebesar Rp 445,83 per kilogram dikarenakan adanya jarak yang dekat antara para pelaku di tahap produksi (peternak) dengan para pelaku distribusi (pedagang) yang membawanya hingga ke tingkat konsumen di provinsi tersebut. Dengan menggunakan dua provinsi ini sebagai patokan, maka dapat diperkirakan bahwa rata-rata biaya transportasi rantai distribusi daging sapi di Indonesia adalah sebesar Rp 1.004,81 per kilogram. Dengan perhitungan kebutuhan nasional yang mencapai 709.540 ton di tahun 2017, berarti setiap tahunnya pemerintah harus menyiapkan anggaran hampir sebesar Rp 713 milyar (52,8 juta dolar AS) untuk menanggung biaya transportasi apabila mereka berkeinginan untuk mengendalikan keseluruhan proses distribusi daging sapi.

“Jika pemerintah ingin mengendalikan sendiri seluruh proses distribusi daging sapi, maka setiap tahunnya mereka harus menyiapkan anggaran hampir sebesar Rp 713 milyar untuk menanggung biaya transportasinya.”

**Tabel 1**  
**Biaya Transportasi Jalur Distribusi Daging Sapi di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur**

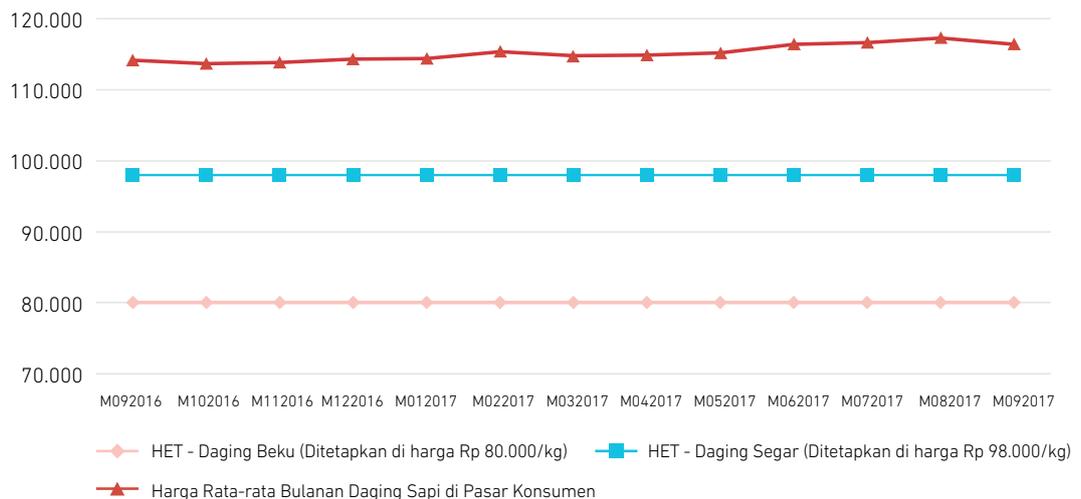
Tempat	Jalur Distribusi	Biaya Transportasi (Rp/kg)*
Bogor, Jawa Barat	Rumah Potong Hewan → Pedagang Grosir I → Pedagang Grosir II → Pedagang Eceran	Rp 1.642,90/kg
Garut, Jawa Barat	Rumah Potong Hewan → Pedagang Grosir → Pedagang Eceran	Rp 925,69/kg
<b>Biaya transportasi rata-rata di Jawa Barat</b>		<b>Rp 1.284,29/kg</b>
Jember, Jawa Timur	Peternak → Pedagang Setempat → Rumah Potong Hewan → Pedagang Eceran	Rp 445,83/kg
<b>Biaya transportasi rata-rata di seluruh area sampel</b>		<b>Rp 1.004,81/kg</b>

\* Dengan perkiraan bobot setiap ekor sapi seberat 240 kilogram dan satu truk mengangkut 12 ekor sapi dalam sekali jalan  
 Sumber diolah dari Amirah (2015, hal. 10), Emhar dkk. (2014, hal. 56-57), dan Rachman (2016, hal. 32).

## B. Kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET)

Kebijakan HET tidak mampu menurunkan harga daging sapi. Harga rata-rata nasional daging sapi per kilogram sejak bulan September 2016 hingga September 2017 mencapai Rp 115.708,53 (Kementerian Perdagangan, 2017). Jumlah ini 17,53% lebih mahal daripada HET daging sapi segar, dan 43,97% di atas HET daging sapi beku. (Gambar 2)

**Gambar 2**  
**Harga Rata-rata Bulanan Daging Sapi di Pasar Konsumen dan Harga Eceran Tertinggi (HET) dari Pemerintah (Rp/kilogram)**



Sumber disusun dari:

1. Kementerian Perdagangan, (2017)
2. Permendag Nomor 63 Tahun 2016 Tentang Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen.
3. Permendag Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen.

Menurut perwakilan dari salah satu perusahaan daging sapi yang beroperasi di Indonesia (Wawancara Pribadi, 5 September 2017),<sup>4</sup> harga acuan pemerintah sebesar Rp 80.000 tidak realistis dan sulit dipertahankan, khususnya untuk daging sapi lokal. Meskipun Bulog dan Kementerian Pertanian (Kementan) pernah menjual daging sapi kepada konsumen sesuai dengan HET, ketika itu mereka menggunakan daging sapi yang diimpor dari India.<sup>5</sup> Karena keduanya merupakan lembaga pemerintah, baik Bulog maupun Kementan dapat memperoleh hak-hak dan perlakuan istimewa, sehingga mereka dapat melewati sejumlah persyaratan lisensi impor dengan mudah. Akibatnya, mereka dapat menghemat biaya pengadaan dan kemudian menjual daging sapi pada atau di bawah HET. Di sisi lain, jumlah yang dipasok Bulog dan Kementan amat terbatas dan tidak cukup untuk memenuhi permintaan konsumen. Praktek ini tidaklah adil bagi para importir swasta dan pedagang eceran berskala kecil yang tidak memiliki hak-hak maupun perlakuan istimewa seperti Bulog dan Kementan, sehingga kebijakan ini akhirnya mendistorsi harga pasar.

Sudah ada beberapa contoh di sejumlah negara yang menunjukkan kegagalan kebijakan pengendalian harga oleh pemerintah seperti HET. Contoh yang pertama terdapat di Ethiopia (Assefa dkk., 2016, hal. 93), di mana dari bulan Januari hingga Mei 2011 pemerintahnya menetapkan pengendalian harga untuk 18 produk, termasuk gula, minyak kelapa sawit, dan gandum. Bukannya menurunkan harga, kebijakan ini justru memicu kelangkaan akibat masalah penjangkauan sehingga menciptakan antrean panjang di sejumlah bagian ibu kota negara tersebut, Addis Ababa (hal. 99-100). Karena tidak efektif, kebijakan pengendalian harga pada sebagian besar produk dihapuskan pada akhir Mei 2011.

Di Serbia, sejak bulan Desember 2011, pemerintahnya memberlakukan batas maksimal 10% untuk margin laba para pedagang eceran untuk 11 bahan pokok pangan, termasuk gula, tepung terigu, daging babi, dan ikan air tawar (Radukić & Marković, 2015, hal. 197, 200, 201). Kebijakan ini dimaksudkan untuk membatasi kenaikan harga pangan akibat kurang kompetitifnyanya persaingan di pasar pangan negara setempat. Sebagaimana halnya di Ethiopia, kebijakan pengendalian harga seperti ini gagal menurunkan harga. Yang terjadi justru sejumlah besar pedagang eceran dan toko-toko kecil terpaksa gulung tikar karena tidak mampu menghasilkan laba. Situasi ini akhirnya semakin melemahkan persaingan pasar pangan di negara tersebut di mana hanya pedagang ritel yang besar dan modern yang mampu bertahan.

Penerapan HET di Indonesia memiliki risiko serupa: Jika biaya produksi dan distribusi menjadi lebih tinggi dibandingkan HET, para produsen berpotensi memutuskan untuk mengurangi hasil produksinya, sementara distributor bisa saja memilih untuk menimbun pasokan mereka untuk menghindari kerugian. Bagi konsumen, berkurangnya jumlah pasokan barang dapat memaksa mereka untuk beralih ke pasar gelap di mana harga justru jauh lebih mahal daripada HET pemerintah (Budiyanti, 2017, hal. 15; Fontinelle, 2017).

<sup>4</sup> Narasumber anonim untuk alasan privasi.

<sup>5</sup> Bulog menjual daging sapi di "pasar murah", sedangkan Kementerian Perdagangan menjualnya di sejumlah cabang Toko Tani Indonesia. Toko-toko dan pasar-pasar ini diorganisir oleh baik perusahaan swasta maupun BUMN yang memiliki koneksi dengan pemerintah dan menikmati hak istimewa dalam proses pengadaan mereka. Hasilnya, mereka dapat menjual daging sapi dan berbagai bahan pangan lainnya pada harga yang lebih rendah dibandingkan dengan pasar tradisional pada umumnya. Contoh: <http://ekonomi.metrotvnews.com/mikro/VNnxOeak-daftar-lokasi-penjualan-daging-sapi-murah>

“Bagi konsumen, berkurangnya jumlah pasokan barang dapat memaksa mereka untuk beralih ke pasar gelap di mana harga justru jauh lebih mahal daripada HET pemerintah”

### C. Harga daging sapi di Indonesia dan pasar internasional

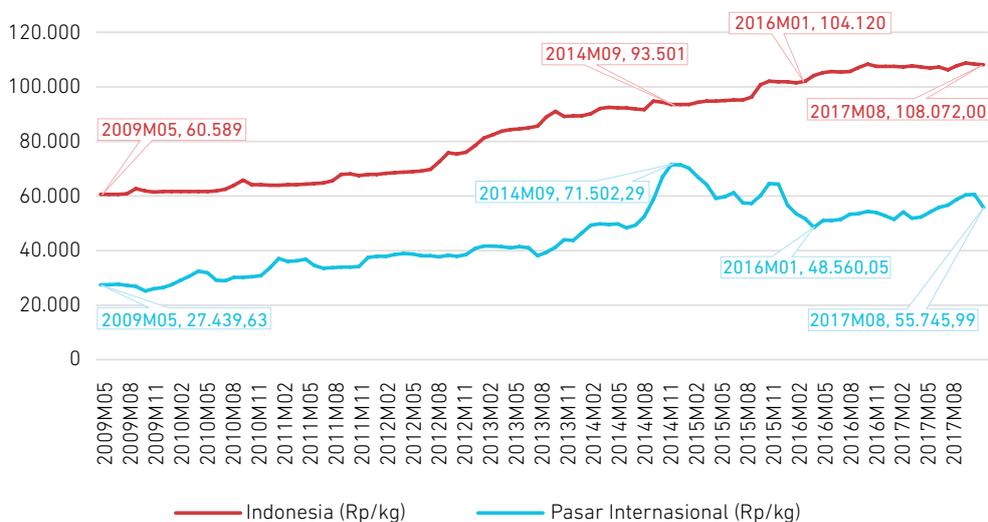
Meskipun harga pada pasar internasional mengalami fluktuasi di antara bulan Mei 2009 dan Juli 2017, harga daging sapi di Indonesia justru terus meningkat setiap tahunnya (Gambar 3). Pada bulan Mei 2009, harga daging sapi per kilogram di Indonesia adalah Rp 60.589, lebih dari dua kali lipat (120,81% lebih mahal) harga daging sapi di pasar internasional yang seharga Rp 27.439,63. Pada bulan September 2014, selisih ini berkurang menjadi 30,76% seiring dengan meningkatnya permintaan daging sapi di negara-negara kekuatan ekonomi baru (Bank Dunia, 2014, hal. 3-4) seperti Tiongkok dan India yang mendorong harga internasional ke puncaknya menjadi sebesar Rp 71.502,29 (meningkat 160% dari harga pada bulan Mei 2009). Pada waktu yang sama, harga daging sapi per kilogram di Indonesia mengalami peningkatan yang lebih rendah ke Rp 93.501 (54% naik dari harganya pada bulan Mei 2009).

Meskipun selisih antara harga daging sapi di Indonesia dan pasar internasional sempat menyusut, tren yang berbeda muncul setelah tahun 2014. Pada bulan Januari 2016, kondisi pasokan global yang lebih baik (Bank Dunia, 2016, hal. 23) menurunkan harga daging sapi per kilogram di pasar internasional menjadi Rp 48.560,05, turun 32,09% dari puncaknya pada September 2014. Sayangnya, para konsumen daging sapi di Indonesia tidak menikmati penurunan harga tersebut. Sebaliknya, harga daging sapi per kilogram di Indonesia menjadi semakin mahal (sebesar 11,36%) ke Rp 104.120 pada periode yang sama. Di bulan Agustus 2017, harga daging sapi per kilogram di Indonesia mencapai Rp 108.072, atau hampir dua kali lipat dari harga Rp 55.745,99 di pasar internasional.

“Di bulan Agustus 2017, harga daging sapi per kilogram di Indonesia mencapai Rp 108.072, atau hampir dua kali lipat dari harga Rp 55.745 di pasar internasional.”

Gambar 3

Tren Harga Daging Sapi di Indonesia dan Pasar Internasional



Sumber diolah dari Badan Pusat Statistik (Badan Pusat Statistik, 2009), Bank Dunia (Bank Dunia, 2009), dan X-rates.com (x-rates.com, 2017).

Hubungan antara harga daging sapi di Indonesia dan pasar internasional dalam jangka pendek berbeda dengan dalam jangka panjang. Dalam jangka pendek, penurunan harga internasional sebesar 10% akan diikuti oleh peningkatan harga sebesar 0,6% di Indonesia. Dalam jangka panjang, kenaikan harga internasional sebesar 10% akan diikuti oleh kenaikan harga sebesar 3,3% di Indonesia. Harga daging sapi di pasar internasional menurun sebesar hampir 8% antara bulan Juli hingga Agustus 2017, dan Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa (UN-FAO) memprediksi bahwa harga tersebut akan terus menurun (UN-FAO, 2017a, 2017b).<sup>6</sup> Dalam kondisi seperti ini, harga daging sapi di Indonesia berpotensi mengalami kenaikan, setidaknya dalam jangka pendek, sebelum dapat mengikuti pergerakan harga internasional dalam jangka panjang.<sup>7</sup>

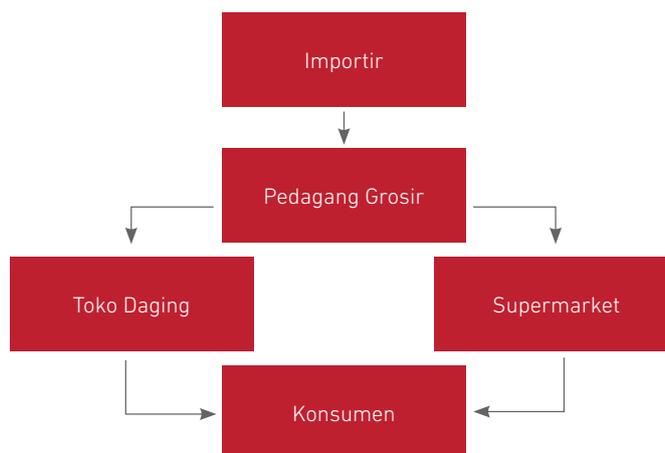
#### D. Sistem distribusi daging sapi impor

Daging sapi impor memiliki rantai distribusi yang lebih pendek dibandingkan dengan daging sapi lokal. Daging sapi lokal melalui antara tujuh hingga sembilan tahap distribusi sebelum mencapai konsumen (Gambar 1), sedangkan daging sapi impor hanya melalui maksimal dua tahap (Gambar 4). Daging sapi impor dijual oleh importir kepada pedagang grosir, dan oleh pedagang grosir ke supermarket atau toko-toko daging yang menjual ke konsumen.

Rantai distribusi yang pendek ini dapat tercipta karena daging sapi impor merupakan produk siap masak yang tidak membutuhkan tempat penggemukan hewan, rumah potong hewan, maupun para pedagang di tempat penampungan ternak sebelum dapat dikonsumsi. Oleh karena itu, daging sapi impor memberikan ruang yang lebih sedikit bagi para pelaku distribusi yang mungkin berupaya mengambil keuntungan dengan mengenakan harga tinggi di setiap lininya yang pada akhirnya dibebankan kepada konsumen.<sup>8</sup>

Menyediakan akses yang lebih baik ke daging sapi impor dapat menjadi jalan bagi para konsumen untuk membeli daging sapi dengan harga yang lebih terjangkau.

**Gambar 4**  
**Rantai Distribusi Daging Sapi Impor di Indonesia**



Sumber diolah dari (Masbulan dkk., 2000, hal. 172), (Purba, tanpa tahun, hal. 11), dan (Rachman, 2016, hal. 24).

<sup>6</sup> UN-FAO menyatakan bahwa tren penurunan ini mencerminkan peningkatan pasokan ekspor dari Australia dan meningkatnya prospek pasokan dalam negeri di Amerika Serikat.

<sup>7</sup> Perhitungan ini dijelaskan lebih terperinci di bagian Lampiran.

<sup>8</sup> Di Indonesia, permasalahan ini umum ditemui dalam pengelolaan bahan pangan strategis seperti daging sapi.

## E. Pembatasan impor merugikan baik sektor swasta maupun konsumen

Dengan rantai distribusi yang lebih pendek dan harga yang lebih murah, pasar internasional seharusnya mampu menyediakan daging sapi dengan harga lebih terjangkau bagi masyarakat pra-sejahtera di Indonesia. Namun sayangnya, hal ini tidak terjadi akibat berbagai kebijakan perdagangan pemerintah yang membatasi peredaran daging sapi impor di tanah air. Dampak kebijakan-kebijakan tersebut pada harga konsumen diukur dengan menggunakan tingkat proteksi nominal (*Nominal Rates of Protection* [NRP]). NRP menghitung proporsi di mana harga daging sapi dari produsen lokal melebihi harga daging sapi impor di perbatasan suatu negara akibat kebijakan perdagangan (Marks, 2015, hal. 10). NRP untuk daging dan jeroan, termasuk daging sapi, mencapai 37,4% pada tahun 2015. Ini berarti harga daging sapi lokal dari peternak di Indonesia 37,4% lebih mahal daripada daging impor dari Australia yang tiba di pelabuhan-pelabuhan utama di Indonesia.<sup>9</sup> Kebijakan perdagangan non-tarif Indonesia, termasuk yang disebutkan dalam bagian III. B., menjadi penyebab utama terhadap lebih dari 87% nilai NRP daging sapi.<sup>10</sup>

Selain berdampak negatif pada konsumen, kebijakan perdagangan Indonesia juga merugikan sektor swasta. Untuk memperoleh lisensi impor sebagaimana dinyatakan dalam Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 10(1) dan 11(1), dibutuhkan proses yang menghabiskan setidaknya 30 hari kerja sebagai hasil dari persyaratan hukum untuk mendapatkan setiap dokumen pendukung (Tabel 2). Seringkali proses ini bahkan memakan waktu lebih lama, dan terkadang membutuhkan waktu hingga berbulan-bulan (USAID, 2013, hal. 11). Menurut pejabat pemerintah dari negara lain yang juga penghasil daging sapi, peraturan ini merugikan para importir, khususnya mereka yang berskala kecil dan tidak memiliki banyak koneksi politik. Hal ini dikarenakan mereka tidak dapat mengimpor daging sapi hanya berdasarkan kondisi pasar, melainkan juga harus mengikuti proses perizinan yang kerap membuat mereka kehilangan momentum untuk mengimpor ketika harga internasional sedang rendah atau menurun (Duckworth dkk., Wawancara Pribadi, 2017). Ditambah lagi, peraturan ini justru membebani mereka dengan biaya dan waktu tambahan yang dibutuhkan untuk melengkapi proses impor (WTO, 2013a, 2013b).

“Harga daging sapi lokal dari peternak di Indonesia 37,4% lebih mahal daripada daging impor dari Australia yang tiba di pelabuhan-pelabuhan utama di Indonesia”

<sup>9</sup> Sudah termasuk semua pengeluaran untuk Biaya, Asuransi, dan Pengangkutan (CIF) yang dibutuhkan untuk membawa daging sapi impor dari negara produsen ke Indonesia.

<sup>10</sup> Bila NRP daging sapi hanya menghitung tarif impor dan pajak ekspor, nilainya hanya akan mencapai 4,8%, atau hanya 13% dari total nilai NRP.

**Tabel 2**  
**Dokumen dan Jangka Waktu Penyelesaian yang Dibutuhkan untuk**  
**Memperoleh Lisensi Impor Daging Sapi di Indonesia**

No.	Dokumen Perizinan	Dasar Hukum	Perkiraan Waktu Penyelesaian Dokumen (Hari Kerja)
1.	Surat Izin Usaha Perdagangan	Permendag Nomor 36 Tahun 2007 Pasal 12 [1]	3
2.	Sertifikat Registrasi Kepabeanaan	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 63 Tahun 2011 Pasal 4 [3]	10
3.	Angka Pengenal Importir	Permendag Nomor 70 Tahun 2015 Pasal 19 [1]	5
4.	Rekomendasi dari Menteri Pertanian	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 16 Tahun 2016 Pasal 26	2
5.	Persetujuan Impor dari Menteri Perdagangan	Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 11, sebagaimana tercantum dalam laman resmi Portal Registrasi Importir Indonesia (InaTrade)	12 (10 hari untuk memproses pendaftaran, dan 2 hari untuk mengeluarkan persetujuan impor)
<b>Total hari kerja yang dibutuhkan untuk penyelesaian</b>			<b>32 hari kerja</b>

Sumber disusun dari:

1. Permendag Nomor 36 Tahun 2007 Tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan
2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 63 Tahun 2011 Tentang Registrasi Kepabeanaan
3. Permendag Nomor 70 Tahun 2015 Tentang Angka Pengenal Impor
4. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar Ke Indonesia
5. Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Ekspor Dan Impor Hewan Dan Produk Hewan
6. Portal Resmi untuk Registrasi Importir (InaTrade)

Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 9 (1 dan 2) memberikan izin hanya kepada BUMN untuk mengimpor daging sapi dari negara-negara tertentu sehingga membatasi peluang usaha bagi para importir swasta. Peraturan ini membuat para importir swasta tidak dapat mengimpor daging sapi dari negara-negara seperti Brasil, Argentina, dan Kolombia yang masih memiliki kasus penyakit hewan, sekalipun hanya terjadi di sejumlah wilayah tertentu di negara-negara tersebut (Organisasi untuk Kesehatan Hewan [OIE], sebagaimana dikutip dalam Morgan & Tallard, 2016, hal. 7). Selain itu, peraturan ini juga mensyaratkan BUMN yang akan mengimpor harus memiliki izin tambahan dari Kementerian BUMN, sehingga membuat prosedur impor yang disebutkan di paragraph sebelumnya menjadi semakin panjang dan rumit.

Dengan tidak memperbolehkan daging sapi impor masuk ke pasar tradisional, Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 19 semakin menghambat akses konsumen untuk dapat membeli daging sapi dengan harga terjangkau. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, harga daging sapi di pasar internasional – yang diambil dari harga di negara-negara tetangga Indonesia, yaitu Australia dan Selandia Baru – besarnya hampir separuh harga daging sapi di Indonesia. Karena sekitar 70,5% pasar di Indonesia adalah pasar tradisional (Muftiadi & Maulina, 2016, hal. 114),<sup>11</sup> tidak memasukkan daging sapi impor ke pasar jenis ini justru membuat para konsumen sulit untuk mendapatkan daging sapi dengan harga yang lebih terjangkau. Hal ini

“Sekitar 70.5% pasar di Indonesia adalah pasar tradisional. Tidak masuknya daging sapi impor ke pasar tersebut membuat para konsumen sulit untuk mendapatkan daging sapi dengan harga yang lebih terjangkau.”

<sup>11</sup> Diikuti oleh supermarket (22%), dan minimarket (7,6%).

menciptakan masalah besar bagi para konsumen, khususnya di perkotaan yang mana konsumsi daging sapi per kapita mereka sebesar 7 kilogram per tahun, jauh di atas konsumsi rata-rata nasional sebesar 1,9 kilogram per tahun (Meat and Livestock Australia, 2016, hal. 2).

## F. Komitmen internasional

Pembatasan impor yang tercantum dalam Permendag Nomor 59 Tahun 2016 (sebagaimana dibahas di bagian IV.E.) bertentangan dengan sejumlah komitmen internasional yang telah dibuat oleh pemerintah Indonesia (Tabel 3). Sebagaimana yang dapat diduga, hal ini menuai tanggapan negatif dari sejumlah negara. Pada bulan September 2013, Selandia Baru dan Amerika Serikat (AS) mengajukan gugatan hukum untuk meminta konsultasi dengan panel Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) terkait proses lisensi impor yang memberatkan dan pembatasan penjualan resmi untuk daging sapi impor (WTO, 2013a, 2013b). Bulan April 2016, Brazil mengajukan tuntutan terkait persyaratan lisensi impor yang mengekang dan tidak transparan, dan juga terkait kebijakan persyaratan sanitasi Indonesia yang tidak berdasarkan standar internasional maupun pertimbangan ilmiah (WTO, 2016).<sup>12</sup> Bulan Desember 2016, WTO memenangkan Selandia Baru dan AS dengan membenarkan seluruh gugatan yang dilancarkan kedua negara tersebut atas pembatasan perdagangan Indonesia (Jones, 2016; Swenson, 2016).

Sejumlah penelitian terbaru menunjukkan bahwa Indonesia sesungguhnya memperoleh manfaat ketika pemerintah menghargai komitmennya terhadap perjanjian-perjanjian perdagangan internasional. Contohnya, Kemitraan Indonesia-Australia di Sektor Daging dan Ternak (*Indonesia-Australia Red Meat and Cattle Partnership [IARMCP]*) yang berlangsung sejak tahun 2013 telah menyediakan pelatihan, program peningkatan kapasitas, dan kunjungan lapangan bagi para peternak, dokter hewan, dan sejumlah pejabat pemerintah Indonesia untuk belajar dari pengalaman Australia dalam mengelola ternak. Kegiatan-kegiatan ini membantu masyarakat di daerah-daerah pedesaan dalam mengembangkan keterampilan, meningkatkan rasa percaya diri, dan pada akhirnya meningkatkan kualitas produk-produk mereka (Departemen Pertanian Australia dan BKPM, 2016). Selain itu, IARMCP menjadi salah satu dasar bagi Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia (IA-CEPA), yang dijadwalkan akan difinalisasi oleh kedua negara sebelum akhir tahun 2017. Perjanjian ini diharapkan dapat meningkatkan pertukaran pengetahuan dan teknologi, menciptakan sistem pertanian yang saling menguntungkan demi mencapai ketahanan pangan, serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif bagi kedua negara (Kelompok Kemitraan Bisnis Indonesia Australia, 2016, hal. 8, 45, dan 48).

“Pembatasan impor yang tercantum dalam Permendag No. 59 tahun 2016 bertentangan dengan sejumlah komitmen pemerintah Indonesia di kancah internasional. Hal ini tentunya menuai tanggapan negatif dari sejumlah negara.”

<sup>12</sup> Tuntutan Brasil mengenai kebijakan persyaratan sanitasi Indonesia merujuk pada Permendag Nomor 5 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa Kementerian Pertanian berhak melarang impor apa pun dari negara mana pun yang dianggap memiliki risiko penyakit hewan dan zoonosis (Pasal 21). Sejak itu, Indonesia menanggapi dengan mengganti peraturan tersebut dengan Permendag Nomor 59 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa impor masih dapat dilakukan dari negara-negara tersebut selama kasus penyakit hewan dan zoonosis hanya terjadi di sebagian wilayah negara tersebut (Pasal 9). Walaupun demikian, Indonesia masih memertahankan sejumlah batasan, mengingat hanya BUMN yang diizinkan mengimpor dalam keadaan tersebut.

**Tabel 3**  
**Kontradiksi antara Pembatasan Impor Indonesia dengan Komitmen Internasional**

No.	Batasan	Ditetapkan dalam		Bertentangan dengan...	
		Peraturan	Isi	Peraturan	Isi
1.	Lisensi impor	Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 10 (1) dan 11	Semua importir wajib memiliki izin impor sebelum mengimpor daging sapi dan hewan ternak ke Indonesia. Izin hanya akan diberikan setelah importir memiliki dokumen-dokumen ini dengan urutan berikut: (1) Surat Izin Usaha Perdagangan; (2) Sertifikat Registrasi Kepabeanaan; (3) Angka Pengenal Importir; (4) Rekomendasi dari Menteri Pertanian; dan (5) Persetujuan Impor dari Menteri Perdagangan.	Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan (GATT) 1994 Pasal XI:1, diratifikasi oleh pemerintah Indonesia lewat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO)	Tidak ada pembatasan perdagangan selain bea masuk, pajak, dan biaya lainnya yang diberlakukan oleh pihak manapun yang terlibat. Hal ini termasuk kuota dan lisensi impor.
2.	Perlakuan diskriminatif terhadap daging sapi dari negara-negara yang belum sepenuhnya bebas penyakit hewan	Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 9 (1 dan 2)	Impor daging sapi yang berasal dari negara-negara yang belum sepenuhnya bebas dari penyakit hewan hanya dapat dilakukan oleh BUMN setelah memperoleh izin resmi dari Kementerian BUMN.	Perjanjian WTO tentang Pertanian Pasal 2 (3)  Perjanjian WTO tentang Kebijakan Sanitasi dan Fitosanitasi Pasal 5 (4, 5, dan 6)	Kebijakan sanitasi dan fitosanitasi harus meminimalkan dampak negatifnya terhadap perdagangan, dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat diduga sebagai bentuk terselubung dari pembatasan perdagangan internasional.
3.	Pembatasan akses pasar untuk daging sapi impor	Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 19	Daging sapi impor tidak diizinkan masuk ke pasar tradisional, dan hanya boleh digunakan oleh industri, jaringan hotel, restoran, jasa katering, dan keperluan-keperluan khusus lainnya.	GATT 1994 Pasal III:4, diratifikasi oleh pemerintah Indonesia lewat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO)	Produk-produk impor harus diperlakukan setara dengan produk-produk dalam negeri dalam kedudukannya di dalam semua hukum yang mengatur tentang penjualan, pembelian, transportasi, distribusi, maupun penggunaannya.

Sumber diolah dari:

1. Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Tentang Ekspor dan Impor Hewan Dan Produk Hewan
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Tentang Perjanjian WTO
3. Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan (GATT) 1994
4. Perjanjian WTO Tentang Pertanian
5. Perjanjian WTO Tentang Ukuran Sanitasi dan Fitosanitasi

---

## Rekomendasi

Harga acuan yang ditetapkan dalam Permendag Nomor 27 Tahun 2017 tidak dapat menurunkan harga daging sapi untuk konsumen. Alih-alih demikian, harga daging sapi di Indonesia nyaris dua kali lipat lebih mahal dibandingkan daging sapi asal Australia dan Selandia Baru, yang digunakan Bank Dunia sebagai referensi pasar internasional. Sementara itu, pembatasan impor yang ditetapkan dalam Permendag Nomor 59 Tahun 2016 merugikan baik importir swasta maupun konsumen. Selain itu, pembatasan ini bertentangan dengan komitmen di forum internasional yang telah disepakati oleh pemerintah Indonesia, sehingga memicu tuntutan dari sejumlah negara dalam forum WTO.

Untuk memperbaiki keadaan, kami merekomendasikan empat hal:

### 1. Menghapuskan Permendag Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Harga Eceran Tertinggi (HET)

Pemerintah sebaiknya menghapuskan kebijakan HET untuk daging sapi dan menggunakan perdagangan internasional untuk menurunkan harga bagi konsumen. HET tidaklah efektif, sebagaimana ditunjukkan ketika harga pasar rata-rata per kilogram daging sapi antara bulan September 2016 hingga September 2017 mencapai Rp 115.708,53, atau 17,53% lebih mahal daripada HET untuk daging sapi segar dan 43,97% di atas HET untuk daging sapi beku. Pada bulan Agustus 2017, harga daging sapi di Indonesia sekitar dua kali lipat lebih tinggi dibandingkan harga daging sapi di pasar internasional.

HET juga tidak realistis dan sulit dipertahankan, terutama bagi importir swasta skala kecil yang harus berurusan dengan proses lisensi impor yang panjang, dan juga bagi para pedagang eceran, yang harus menanggung biaya yang tinggi akibat proses distribusi yang panjang sebelum mereka dapat menjual daging sapi mereka kepada para konsumen. Alih-alih mendukung sektor usaha kecil, kebijakan ini justru menguntungkan para importir dan pedagang ritel berskala besar yang memiliki koneksi politik dengan Bulog dan Kementerian Pertanian, sehingga memungkinkan mereka untuk dapat melewati berbagai persyaratan impor dengan mudah dan memotong proses distribusi. Keadaan ini menciptakan persaingan yang tidak sehat dan mendistorsi harga daging sapi.

Selain itu, pengalaman di Etiopia dan Serbia menunjukkan bahwa HET dapat berpotensi memaksa para produsen untuk mengurangi hasil produksi mereka dan para distributor untuk menimbun pasokan mereka untuk menghindari kerugian. Ketika pasokan terlalu rendah, konsumen bisa jadi tidak memiliki pilihan selain berpaling ke pasar gelap untuk membeli daging sapi dengan harga jauh lebih mahal daripada HET.

“Pemerintah sebaiknya menghapuskan kebijakan HET untuk daging sapi dan menggunakan perdagangan internasional untuk menurunkan harga bagi konsumen.”

## 2. Merevisi Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 10 (1) dan Pasal 11

Harga daging sapi di pasar internasional hampir separuh dari harga daging sapi di Indonesia. Daging sapi impor memiliki rantai distribusi yang jauh lebih pendek dibandingkan daging sapi lokal, yang berarti ada lebih sedikit pelaku distribusi yang dapat mengambil keuntungan dari proses yang ada. Menyediakan akses yang lebih baik terhadap daging sapi impor bagi masyarakat pra-sejahtera Indonesia dapat menjadi strategi alternatif untuk menurunkan harga daging sapi. Berkaitan dengan hal ini, Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 10 (1) dan Pasal 11 sebaiknya direvisi untuk menyederhanakan dan memperpendek proses untuk mendapatkan lisensi impor, di mana proses tersebut cukup berfokus pada pemeriksaan kualitas dan identifikasi importir secara cepat dan wajar. Proses ini harus mematuhi standar dan prosedur internasional yang sudah disepakati oleh pemerintah Indonesia. Hal ini penting guna memastikan bahwa para importir yang memenuhi syarat tidak perlu mengkhawatirkan prosedur birokratis yang lamban dan dapat lebih memusatkan perhatian mereka pada kualitas dan efisiensi distribusi produk-produknya.

## 3. Merevisi Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 9 (1 dan 2)

Perjanjian WTO tentang Pertanian maupun Kebijakan Sanitasi, di mana Indonesia turut mengambil bagian, menetapkan bahwa kebijakan sanitasi yang diberlakukan pemerintah Indonesia tidak boleh menjadi upaya terselubung untuk membatasi perdagangan dengan negara-negara lain. Oleh karena itu, Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 9 (1 dan 2) sebaiknya direvisi untuk memastikan seluruh importir daging sapi yang memenuhi syarat, baik importir swasta maupun BUMN, memiliki kesempatan yang sama untuk melakukan impor ke dalam negeri. Guna menyediakan perlindungan yang maksimum bagi para konsumen terhadap risiko penyakit hewan, pemerintah harus berfokus pada peningkatan kinerja sistem pemantauan kesehatan yang dijalankan oleh Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), dan bukan dengan membatasi peluang impor hanya untuk BUMN.

## 4. Menghapuskan Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 19

Sangatlah penting bagi pemerintah untuk memastikan masyarakat dapat mengakses daging sapi dengan kualitas baik dan dengan harga yang lebih terjangkau, dari manapun daging sapi tersebut berasal. Oleh karena itu, Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 19 sebaiknya dihapuskan karena menghambat masuknya daging sapi impor ke pasar tradisional. Mengingat 70,5% pasar di Indonesia adalah pasar tradisional, peraturan ini menghalangi akses sebagian besar masyarakat terhadap daging sapi berkualitas baik dengan harga lebih murah dibandingkan daging sapi lokal. Dengan mengizinkan daging sapi impor masuk ke pasar tradisional, hal ini akan memastikan pasokan daging sapi aman dan stabil karena berasal dari berbagai sumber yang berbeda. Upaya ini akan membantu terjaganya harga daging sapi agar senantiasa kompetitif dan pada akhirnya menguntungkan konsumen.

“ Permendag Nomor 59 Tahun 2016 Pasal 19 sebaiknya dihapuskan karena menghambat masuknya daging sapi impor ke pasar tradisional. ”

---

## Referensi:

- Amirah, Z. N. (2015). Analisis Rantai Pasok Daging Sapi dari Rumah Pemotongan Hewan Ciawitali Sampai Konsumen Akhir di Kota Garut. *Students E-Journal*, 4(1).
- Anti-Monopoly Commission [Komisi Pengawas Persaingan Usaha]. (2016). *Struktur Industri dan Rantai Distribusi Komoditas [Industrial Structure and Commodities Chain of Distribution]*.
- Assefa, T., Abebe, G., Lamoot, I., & Minten, B. (2016). Urban food retailing and food prices in Africa: the case of Addis Ababa, Ethiopia. *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies*, 6(2), 90–109. <https://doi.org/10.1108/JADEE-02-2015-0009>
- Budiyanti, E. (2017). Dampak Kebijakan Penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) Komoditas Gula, Minyak Goreng, dan Daging Beku [The Impact of Maximum Retail Price Policy (HET) on Sugar, Cooking Oil, and Frozen Beef]. *Majalah Info Singkat Ekonomi Dan Kebijakan Publik [Brief Report on Economics and Public Policy]*, IX(08). Retrieved from [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-IX-8-II-P3DI-April-2017-219.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-IX-8-II-P3DI-April-2017-219.pdf)
- Department of Agriculture and Water Resources of Australia, & Indonesia Investment Coordinating Board. (2016). *Indonesia Australia Red Meat & Cattle Partnership - Newsletter - Edition 2*.
- Duckworth, M., Gleeson, T., & Cook, N. (2017, October 9). Personal Interview with government officials from the Australian Embassy in Jakarta.
- Emhar, A., Aji, J. M. M., & Agustina, T. (2014). Analisis Rantai Pasokan (Supply Chain) Daging Sapi di Kabupaten Jember, 1(3), 53–61.
- Engle, R. F., & Granger, C. W. J. (1987). Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, 55(2), 251–76. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2307/1913236>
- Fontinelle, A. (2017). The Mechanics of the Black Market. Retrieved from <http://www.investopedia.com/articles/economics/12/mechanics-black-market.asp>
- Indonesia Australia Business Partnership Group. (2016, August). Two Neighbours, Partners in Prosperity: Submission towards the IA-CEPA. Indonesia Australia Business Partnership Group.
- Interviewee 1. (2017, September 5). Personal Interview with one of the meat producers in DKI Jakarta Province.
- Jones, N. (2016, December 23). New Zealand wins beef trade battle against Indonesia - NZ Herald. Retrieved October 10, 2017, from [http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c\\_id=3&objectid=11772222](http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=11772222)
- KabarBisnis.com. (2016, March 11). BUMN/BUMD diizinkan impor daging dari negara berisiko PMK [State-owned enterprises allowed to import beef from countries with FMD risks]. Retrieved from <http://www.kabarbisnis.com/read/2865409/bumn-bumd-diizinkan-impor-daging-dari-negara-berisiko-pmk>
- Marks, S. V. (2015). Non-Tariff Trade Regulations in Indonesia: Measurement of their Economic Impact. Australia Indonesia Partnership for Economic Governance.

- Masa, A. (2017, April 17). Pemerintah akan tindak tegas peritel langgar harga eceran tertinggi [The government will implement strict sanctions on retailers who disobey ceiling price policy]. Retrieved July 5, 2017, from <http://www.antaraneews.com/berita/624596/pemerintah-akan-tindak-tegas-peritel-langgar-harga-eceran-tertinggi>
- Masbulan, E., Putu, I. G., Diwyanto, K., Priyanto, D., & Setianto, H. (2000). *Aspek Pemasaran dan Tata Niaga Sapi Potong dan Daging di Indonesia [Marketing Aspects and Trade System of Livestock and Beef in Indonesia]* (Laporan Bagian Proyek Teknologi Peternakan ARMP-II Tahun 1999/2000 [Report of Livestock Farming Technological Engineering ARMP II - 1999/2000]). Bogor: Pusat Penelitian Ternak [Livestock Research Center].
- Meat and Livestock Australia. (2016, April). Market Snapshot: Indonesia - Beef: Australian Trade Overview. Meat and Livestock Australia (MLA).
- Ministry of Agriculture. (2015). *Outlook Komoditas Pertanian Sub Sektor Peternakan: Daging Sapi [Outlook Report on Agricultural Commodity, Sub-Sector Cattle Farming: Beef]*. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian [Data Center and Information System for Agriculture, Secretariat General, Ministry of Agriculture]. Retrieved from <http://epublikasi.setjen.pertanian.go.id/epublikasi/outlook/2015/Peternakan/Outlook%20Daging%20Sapi%202015/files/assets/common/downloads/Outlook%20Daging%20Sapi%202015.pdf>
- Ministry of Trade. (2016a). *Laporan Kinerja 2016 Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Kementerian Perdagangan [2016 Performance Report - Directorate General of Domestic Trade, Ministry of Trade]*.
- Ministry of Trade. (2016b). *Profil Komoditas Bahan Pokok dan Penting - Komoditas Daging Sapi [Commodity Profile - Basic and Strategic Food Items - Beef]*.
- Ministry of Trade. (2017, May 8). Grafik Harga Kebutuhan Pokok Nasional [Graph on Prices of National Strategic Commodities]. Retrieved May 9, 2017, from <http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/charts/national-price-chart>
- Morgan, N., & Tallard, G. (2016). *Cattle and Beef: International Commodity Profile* (Competitive Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa (CCAA) Study). Retrieved from [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/257994-1215457178567/Cattle\\_and\\_beef\\_profile.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/257994-1215457178567/Cattle_and_beef_profile.pdf)
- Muftiadi, R. A., & Maulina, E. (2016). The Business Dynamic of Traditional Market Place: Demand Preference Approach. *AdBispreneur*, 1(2), 113–126.
- Nuryati, Y., & Haryana, A. (2017). Food Price Policy on Livestock Product in Indonesia. Presented at the International Conference and Call for Paper, Jakarta: Ministry of Trade.
- OECD and UN-FAO. (2017). OECD-FAO Agricultural Outlook 2014-2023 : MEATS. Retrieved October 10, 2017, from <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=58654&vh=0000&vf=0&l&il=&lang=en#>
- Permana, R. (2016, June 8). DPR Dorong Bulog Ambil Alih Stok & Distribusi Tujuh Komoditi [Parliament Urges Bulog to Take Over the Stock and Distribution Process of Seven Commodities]. Retrieved November 7, 2017, from <http://www.viva.co.id/amp/berita/politik/782327-dpr-dorong-bulog-ambil-alih-stok-amp-distribusi-tujuh-komoditi>
- Presidential Office. (2017, June 13). Negara Harus Hadir untuk Kesejahteraan Petani [The State Must Be Present to Ensure Farmers' Welfare]. Retrieved July 3, 2017, from </berita-aktual/negara-harus-hadir-untuk-kesejahteraan-petani.html>
- Purba, H. J. (n.d.). The Dynamics of Beef Supply Chain in Indonesia. Indonesia Center for Agricultural Socio Economic and Policy Studies.

- Rachman, N. M. (2016). *Efisiensi Jaringan Distribusi Rantai Pasok Daging Sapi di Kota Bogor [Efficiency of Supply Chain and Distribution Network of Beef in Bogor, West Java]*. Institut Pertanian Bogor [Bogor Agricultural Institute], Bogor. Retrieved from <http://repository.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/82305/1/2016nmr.pdf>
- Rachman, T. (2013, March 1). Pembatasan Daging Impor Untungkan Peternak Lokal [Restrictions on Imported Beef Benefits the Local Farmers]. Retrieved October 10, 2017, from <http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/13/03/01/miz4l3-pembatasan-daging-impor-untungkan-peternak-lokal>
- Radukić, S., & Marković, M. (2015). Limitation of Trade Margins as a Measure of Food Price Controls: Experience of Serbia. *Economics of Agriculture*, 62(1), 193–205.
- Sagala, J. J., & Adri. (2017, March 21). Personal interview with the officials of the Directorate General of Domestic Trade, Ministry of Trade.
- Simanjuntak, Y. H. (2011, October 27). Daging sapi impor dilarang masuk pasar tradisional [Imported beef not allowed to enter traditional market]. Retrieved from <http://industri.bisnis.com/read/20111027/99/51416/daging-sapi-imp-or-dilarang-masuk-pasar-tradisional>
- Statistics Indonesia. (2009). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi - Mei 2009 s/d Agustus 2017 [Monthly Report on Socio-Economic Data - from May 2009 to August 2017]*.
- Statistics Indonesia. (2017a). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi*. Jakarta. <https://doi.org/9199017>
- Statistics Indonesia. (2017b). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi September 2017 [Social Economic Monthly Report - September 2017]*.
- Statistics Indonesia. (2017c). Produksi Daging Sapi Menurut Provinsi (Ton) [Beef Production by Province (in Tons)]. Retrieved from <https://www.bps.go.id/mod/exportData/exportPDF.php>
- Supply Chain Indonesia. (2015). Studi Kasus: Rantai Pasok Sapi Potong di Indonesia [Case Study: Supply Chain of Beef Cattle in Indonesia]. Retrieved from [http://supplychainindonesia.com/new/wp-content/files/Studi\\_Kasus\\_Rantai\\_Pasok\\_Sapi\\_Potong\\_01-12-2015.pdf](http://supplychainindonesia.com/new/wp-content/files/Studi_Kasus_Rantai_Pasok_Sapi_Potong_01-12-2015.pdf)
- Swenson, M. (2016, December 22). U.S. Wins WTO Trade Enforcement Dispute for American Farmers and Ranchers | USDA Foreign Agricultural Service. Retrieved October 10, 2017, from <https://www.fas.usda.gov/newsroom/us-wins-wto-trade-enforcement-dispute-american-farmers-and-ranchers>
- The World Bank. (2009). *The World Bank Commodities Price data (The Pink Sheet) - from May 2009 to August 2017*. Retrieved from <http://www.worldbank.org/commodities>
- The World Bank. (2014). *Global Economic Prospects - Commodity Markets Outlook - October 2014*. The World Bank.
- The World Bank. (2015). *Indonesia's Rising Divide - Executive Summary*.
- The World Bank. (2016). *Commodity Markets Outlook - January 2016 - Weak Growth in Emerging Economies and Commodity Markets*. The World Bank.
- UN-FAO. (2017a). *The future of food and agriculture: trends and challenges*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- UN-FAO. (2017b, August). The FAO Meat Price Index - August 2017. Retrieved from <http://www.fao.org/economic/est/est-commodities/meat/en/>

---

USAID. (2013). *Non-Tariff Barriers to Trade - Regional Agriculture Trade Environment (RATE) Summary*. USAID.  
WFP. (2017). *WFP Indonesia - Country Brief February 2017*. World Food Programme.

Widyastuti, R. A. Y. (2016, July 1). Larangan Daging Beku Impor di Pasar Tradisional Akan Dicabut [Imported Frozen Beef Will be Allowed to Enter Traditional Market]. Retrieved from <https://bisnis.tempo.co/read/784675/larangan-daging-beku-impor-di-pasar-tradisional-akan-dicabut>

World Bank. (2017). *World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*.

WTO. (2013a). *Indonesia - Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products - Request for Consultations by New Zealand* (No. 13-4705). World Trade Organization.

WTO. (2013b). *Indonesia - Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products - Request for Consultations by the United States* (No. 13-4703). World Trade Organization.

WTO. (2016). *Indonesia - Measures Concerning the Importation of Bovine Meat: Request for Consultations by Brazil* (No. 16-1958). World Trade Organization.

X-Rates. (2017). X-Rates Converter Exchange Rates. Retrieved February 14, 2017, from <http://www.x-rates.com/average/?from=USD&to=IDR&amount=1&year=2010>

x-rates.com. (2017). Currency Calculator. Retrieved May 15, 2017, from <http://x-rates.com/>

## Lampiran

### Analisis harga daging sapi di Indonesia dan di pasar internasional

#### A. Sumber Data dan Periode Data

Kami menganalisis hubungan antara logaritma (log) harga eceran dalam negeri (yang sama dengan harga konsumen, **PD**) barang-barang pangan di Indonesia dalam Rp/kilogram dan log harga internasional (dunia) untuk barang-barang yang sama (**PW**) dalam Rp/kilogram, sambil mengendalikan pergerakan nilai tukar Rp ke dolar AS (**ER**), juga dalam bentuk logaritma, dan seluruh logaritmanya bersifat natural. Data rata-rata bulanan harga eceran (**PD**) diperoleh dari Badan Pusat Statistik (2017a) (BPS) untuk periode bulan Mei 2009 sampai Juli 2017 (97 observasi). Harga internasional (**PW**) diperoleh dari basis data Bank Dunia (2017) (Lembar Merah Muda) untuk periode yang sama. Nominal nilai tukar rupiah ke dolar AS (**ER**) diperoleh dari Pengubah Nilai Tukar (X-Rates, 2017) untuk periode yang sama.

Makalah ini menggabungkan metode kualitatif dan kuantitatif dalam analisisnya. Untuk metode kuantitatif, kami menggunakan model koreksi kesalahan (ECM). ECM adalah model dinamis di mana pergerakan variabel dalam periode mana pun berhubungan dengan jarak periode sebelumnya dengan ekuilibrium jangka panjang (terkointegrasi). Bila terkointegrasi dan tervalidasi oleh ECM, seri ini akan mencakup segala spesifikasi dinamis lainnya, seperti mekanisme penyesuaian parsial.

Tahap pertama dalam memperkirakan hubungan jangka panjang antara harga dalam negeri (**PD**) dengan harga internasional (**PW**) sambil mengendalikan nilai tukar valuta asing (**ER**) adalah menggunakan metode dua-tahap Engle & Granger (1987), yang disebut tes ECM simetris. Menurut pendekatan ini, apabila seluruh variabel terkointegrasi dengan urutan yang sama, maka variabel yang terintegrasi dari urutan satu (I(1)) dengan hubungan kointegrasi berbentuk seperti dalam persamaan (1):

$$PD_t = \alpha_0 + \beta_1 PW_t + \beta_2 ER_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

akan menghasilkan jangka waktu yang stasioner (*error term/residuals*) setelah memperkirakan persamaan ini dengan prosedur terpadu autoregresif rata-rata bergerak (ARIMA), di mana  $\alpha$  dan  $\beta$  merupakan parameter yang diperkirakan. Apabila sisa persamaan (1) merupakan stasioner, maka terdapat mekanisme koreksi kesalahan.

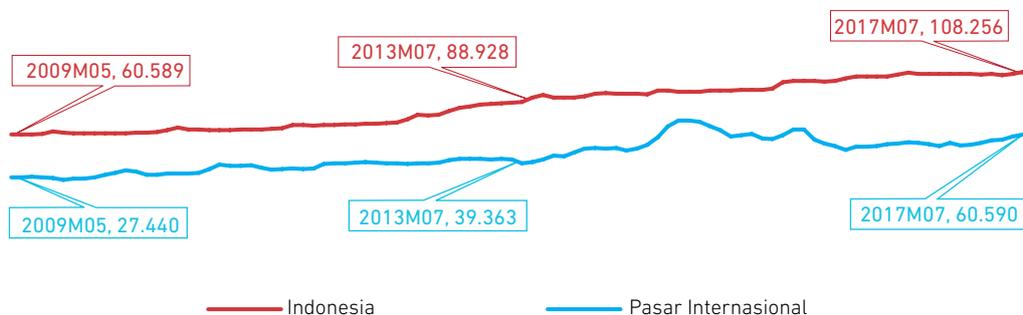
Kedua, ECM dibuat spesifik dengan menggunakan sisa tertinggal (*lagged residuals*) dari regresi kointegrasi dalam persamaan (1) sebagai jangka waktu koreksi kesalahan (ECT) dan menggunakan  $\Delta$  sebagai indikator perbedaan (pembeda berarti mengurangi dari ) seperti dalam persamaan (2):

$$\Delta PD_t = \alpha_0 + \beta_1 \Delta PD_{t-1} + \beta_2 \Delta PW_t + \beta_3 \Delta PW_{t-1} + \beta_4 \Delta ER_t + \beta_5 \Delta ER_{t-1} + \beta_6 ECT_{t-1} + v_t \quad (2)$$

## B. Temuan Awal

Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1, harga pangan dalam negeri memiliki kecenderungan meningkat setiap bulannya. Harga daging sapi meningkat 78,67% dari sekitar Rp 60.589 per kilogram pada bulan Mei 2009 hingga mencapai lebih dari Rp108.256 per kilogram pada bulan Juli 2017. Harga pangan dunia memiliki kecenderungan positif yang lebih kuat dibandingkan dengan harga di dalam negeri. Harga daging sapi di pasar internasional meningkat sekitar 120,81% dari sekitar Rp 27.440 per kilogram pada bulan Mei 2009 hingga Rp 60.590 per kilogram pada bulan Juli 2017. Dari Gambar 5, kami menemukan bahwa pada akhir observasi, yaitu bulan Juli 2017, harga daging sapi lokal besarnya hampir dua kali lipat lebih tinggi dibandingkan harga internasional

**Gambar 5**  
**Tren Harga Daging Sapi di Indonesia dan Pasar Internasional**



Sebagaimana ditunjukkan pada hasil Persamaan 1 di bawah ini, dalam jangka panjang, untuk daging sapi, peningkatan sebesar 10% pada harga daging sapi internasional mengakibatkan kenaikan seketika sebesar 3,3% pada harga di dalam negeri.

$$PD\widehat{beef}_t = 1.594^{***} + 0.334^{***} PWbeef_t + 0.997^{***} ER_t + 0.93^{***} \varepsilon_{t-1}$$

(\*\*\*): menunjukkan signifikansi pada 1% dari tingkat keyakinan

Dan sebagaimana ditunjukkan pada hasil Persamaan 2 di bawah ini, dalam jangka pendek, untuk daging sapi, peningkatan sebesar 10% pada harga daging sapi dunia pada periode saat ini mengakibatkan kenaikan seketika sebesar 2,37% pada harga di dalam negeri dalam periode saat ini dan peningkatan 10% pada harga daging sapi dunia pada periode sebelumnya menyebabkan penurunan seketika sebesar 0,57% pada harga di dalam negeri pada periode saat ini, apabila hal-hal lain tetap (*ceteris paribus*) dan sebaliknya.

$$\Delta PD\widehat{beef}_t = 0.004^{***} + 0.237^{***} \Delta PDbeef_{t-1} + 0.057^* \Delta PWbeef_t - 0.062^* \Delta PWbeef_{t-1} - 0.033 \Delta ER_t + 0.097 \Delta ER_{t-1} - 0.006 ECT_{t-1}$$

(\*\*\*): menunjukkan signifikansi pada 1% dari tingkat keyakinan

(\*): menunjukkan signifikansi pada 10% dari tingkat keyakinan





## TENTANG PENULIS

**Hizkia Respatiadi** adalah Peneliti di Center for Indonesian Policy Studies. Bidang risetnya meliputi sejumlah kebijakan publik yang terkait dengan fokus CIPS di bidang Perdagangan dan Kesejahteraan Masyarakat, termasuk kebijakan perdagangan di bidang agrikultur dan komoditas pangan, serta hak akses dan kepemilikan dan program hutan kemasyarakatan. Hizkia saat ini memimpin proyek 'Mewujudkan Harga Pangan yang Terjangkau bagi Keluarga Pra-Sejahtera' yang bertujuan untuk menurunkan harga bahan pokok di Indonesia dengan cara mereduksi hambatan perdagangan antara Indonesia dengan negara-negara lainnya.

Sebelum berkarir bersama CIPS, Hizkia bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Luar Negeri RI. Pengalaman internasionalnya meliputi penempatan di Kedutaan Besar RI di Zimbabwe, dan beberapa penugasan singkat di Inggris dan sejumlah negara lain di Asia dan Afrika.

**Hana Nabila** merupakan Peneliti Junior di Center for Indonesian Policy Studies. Bidang risetnya meliputi kebijakan publik yang terkait dengan fokus CIPS di bidang Perdagangan dan Kesejahteraan Masyarakat, termasuk kebijakan perdagangan di bidang agrikultur dan komoditas pangan.

Hana saat ini turut serta dalam proyek 'Mewujudkan Harga Pangan yang Terjangkau bagi Keluarga Pra-Sejahtera' dengan menciptakan indeks harga pangan yang dinamakan 'Indeks Bu RT' (Indeks Bulanan Rumah Tangga). Indeks ini mengamati seberapa besar perbedaan pengeluaran masyarakat Indonesia untuk membeli bahan pangan pokok dibandingkan dengan pengeluaran masyarakat di negara tetangga. Perbandingan ini bertujuan memperlihatkan seberapa besar uang yang dapat dihemat oleh keluarga di Indonesia dalam hal membeli bahan pangan jika harganya semurah di negara tetangga.

Sebelum berkarier bersama CIPS, Hana bekerja sebagai Asisten Dosen di Universitas Padjadjaran untuk mata kuliah Ekonometrika dan Time Series selama dua tahun.

## TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

**Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)** merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

[www.cips-indonesia.org](http://www.cips-indonesia.org)

 [facebook.com/cips.indonesia](https://facebook.com/cips.indonesia)

 [@cips\\_indonesia](https://twitter.com/cips_indonesia)

 [@cips\\_id](https://www.instagram.com/cips_id)

Grand Wijaya Center Blok G8 Lt. 3  
Jalan Wijaya II  
Jakarta Selatan, 12160  
Indonesia  
Tel: +62 21 27515135