

# KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBIAYAAN USAHA PEMBIBITAN TERNAK SAPI

Idha Susanti<sup>\*)1</sup>, Arief Daryanto<sup>\*\*</sup>, dan Muladno<sup>\*\*\*</sup>)

<sup>\*)</sup>Direktorat Perbibitan Ternak, Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementerian Pertanian RI  
Kementerian Pertanian Gedung C Lantai 6–9, Jl. Harsono RM No. 3 Ragunan, Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12550

<sup>\*\*</sup>)Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor  
Jl. Kamper Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

<sup>\*\*\*</sup>)Departemen Ilmu Produksi dan Teknologi Peternakan, Fakultas Peternakan, Institut Pertanian Bogor  
Jl. Agatis Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

## ABSTRACT

*This study was aimed to determine the effectiveness of policies on cattle breeding financing, to determine the factors that could influence the distribution of credit schemes and formulate advices and recommendations to enhance the effectiveness of kredit usaha pembibitan sapi/KUPS credit scheme distribution and absorption. This study was using a descriptive evaluation method to obtain an overall view of the loan program implementation. The obtained data were analyzed using gap analysis to evaluate the implementation of targeted credit scheme distribution as well as the target, systemic analysis to obtain the effectiveness of the program, correspondence analysis was used to obtain community feedback and regulatory impact assessment analysis to determine recommendations for the credit programs. The result showed that the effectiveness of the program is lower than the policy's objectives. The public give high responses to this policy, but there are many obstacles were faced by the breeders. The influencing factors were banks, government and cattle breeding business itself. The recommendations are (1) the increasing bank support at the local level, (2) the reduction the overlapping governmental programs, (3) increasing farmers' ability in accessing banks' support, and (4) improving the credit policy by using two subsidized pattern program.*

*Keywords: government policy analysis, kredit usaha pembibitan sapi/KUPS, regulatory impact assessment*

## ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan mengetahui efektivitas kebijakan pemerintah terhadap pembiayaan pembibitan sapi, melihat faktor-faktor yang memengaruhi penyaluran skim kredit, dan merumuskan saran dan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas penyaluran dan penyerapan skim kredit kredit usaha pembibitan sapi/KUPS. Penelitian ini menggunakan metode evaluasi deskriptif untuk mendapatkan gambaran menyeluruh dari pelaksanaan program kredit. Data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan analisis gap untuk mengevaluasi realisasi penyaluran dan target yang telah ditetapkan, analisis kesisteman untuk mengetahui efektivitas program, analisis persepsi responden untuk memperoleh umpan balik masyarakat dan analisis regulatory impact assessment untuk menentukan saran dan rekomendasi untuk program kredit tersebut. Hasil menunjukkan bahwa efektivitas program kredit lebih rendah daripada tujuan pencapaiannya. Tanggapan masyarakat terhadap kebijakan ini sangat besar tetapi terdapat banyak kendala yang dihadapi oleh pelaku usaha pembibitan. Faktor-faktor yang memengaruhi adalah perbankan, pemerintah, dan pelaku usaha pembibitan itu sendiri. Rekomendasi terhadap program skim kredit ini adalah (1) meningkatkan dukungan dari bank, (2) pengurangan program pemerintah yang tumpang tindih, (3) meningkatkan kemampuan petani dalam mengakses bank, dan (4) meningkatkan penyaluran kredit dengan menggunakan program pola dua subsidi.*

*Kata kunci: analisis kebijakan, kredit usaha pembibitan sapi/KUPS, regulatory impact assessment*

---

<sup>1</sup> Alamat Korespondensi:

Email: susanti\_idha@yahoo.com

## PENDAHULUAN

Usaha pembibitan sapi merupakan usaha yang belum menarik investor, baik dalam negeri maupun luar negeri karena dianggap kurang menguntungkan dan memerlukan waktu yang lama. Usaha pembibitan ternak adalah usaha budi daya untuk menghasilkan bibit ternak. Saat ini, sebagian besar usaha masyarakat yang

dikembangkan masih berupa usaha pembibitan untuk meningkatkan populasi ternak. Indonesia mempunyai target swasembada daging sapi yang dimulai sejak tahun 2004, 2009, dan terakhir tahun 2014. Hasil yang diharapkan adalah 10% kebutuhan nasional dipenuhi dari impor dan sisanya dipenuhi dari daging sapi lokal. *Blue Print* Kementerian Pertanian dalam program swasembada daging sapi (PSDSK) 2014, disampaikan

bahwa impor daging sapi sampai tahun 2010 sangat besar, yaitu 53% dari kebutuhan daging nasional atau hanya 47% dipenuhi dari daging sapi lokal (Ditjennak, 2010). Ketergantungan ini menguras devisa negara yang cukup besar dan bila tidak diwaspadai dapat berpotensi ketergantungan yang besar kepada negara importir yang pada gilirannya kedaulatan pangan tidak terwujud. Suryana (2004) menyatakan kemandirian atau ketahanan pangan dalam operasionalnya didefinisikan kondisi dimana kebutuhan pangan nasional minimal 90% dipenuhi dari produksi dalam negeri.

Kegiatan agroindustri sapi potong skala besar semakin menjurus pada kegiatan hilir, seperti impor dan perdagangan, dengan perputaran modal yang sangat cepat dan risiko yang lebih kecil. Aktivitas agroindustri sapi potong saat ini belum terintegrasi dan bersinergi dengan sektor budi daya (seperti penggemukan) yang merupakan usaha pengembangbiakan yang sebagian besar dilakukan oleh peternak berskala usaha terbatas (skala kecil pada lingkungan tertentu) dan margin yang kecil. Diperlukan peran pemerintah dalam aktivitas agroindustri pada sektor budi daya sehingga dapat meningkatkan skala usaha dan ketersediaan bakalan di dalam negeri yang dapat mengurangi ketergantungan bakalan dari luar negeri.

Peran pemerintah dalam menciptakan tatanan iklim usaha mampu mendorong pelaku usaha untuk bergerak dibidang pembibitan sapi, seperti penyediaan skim Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS) dengan pola skim kredit dan subsidi bunga. Skim KUPS yang dikeluarkan pada akhir tahun 2009 diharapkan dapat membantu permasalahan akses peternak terhadap kredit permodalan perbankan. Namun, realisasi penyaluran dan penyerapan KUPS dalam kurun waktu dua tahun (2010–2011) sangat rendah dibandingkan dengan perjanjian kerja sama pendanaan yang dilakukan oleh bank pelaksana KUPS dengan Kementerian Keuangan. Realisasi penyaluran sampai dengan bulan Desember tahun 2011 baru mencapai 10,46% (Ditjennak, 2010). Oleh karena itu, kebijakan pemerintah yang diteliti adalah terkait dengan KUPS. Terdapat tiga hal yang mendorong untuk dilakukan kajian ini. **Pertama**, penyaluran dan penyerapan skim kredit KUPS rendah, sedangkan pengajuannya banyak. **Kedua**, faktor penghambat penyaluran dan penyerapan skim kredit. **Ketiga**, model skim kredit yang tepat untuk usaha pembibitan sapi.

Berbagai penelitian yang terkait dengan penelitian ini telah dilakukan oleh Sumaryanto (1992) yang meneliti faktor-faktor yang memengaruhi keputusan petani

untuk meminjam kredit usaha tani. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor utama yang berpengaruh nyata terhadap keputusan petani untuk meminjam Kredit Usaha Tani (KUT) adalah 1) luas kepemilikan sawah, semakin luas kepemilikan sawah maka kecenderungan untuk meminjam KUT semakin tinggi; 2) keikutsertaan petani menjadi anggota kelompok tani. Semakin lama usia keikutsertaannya, semakin tinggi keinginan untuk memanfaatkan KUT; 3) partisipasi petani dalam program intensifikasi, baik insus maupun supra insus mendorong motivasi untuk mengajukan KUT; 4) risiko kegagalan usaha tani menyebabkan tingkat harapan untuk menambah modal usaha tani rendah. Hal ini mendorong petani untuk memanfaatkan KUT sebagai upaya memperoleh keterjaminan perolehan sarana produksi pertanian. Disamping itu, Waluyo dan Djauhari (1992) juga meneliti tentang faktor-faktor yang menjadi kendala dalam penyaluran dan pengembalian KUT. Hasil analisis kendala utama dalam penyaluran dan pengembalian KUT adalah 1) kualitas peserta KUT yang rendah, 2) eksistensi kelompok tani yang lemah, 3) pembuatan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang tidak murni, 4) keterlambatan penyaluran KUT.

Program KUPS yang akan dikaji difokuskan pada penyaluran oleh perbankan dan penyerapan oleh pelaku usaha. Cakupan wilayah sengaja diambil secara nasional karena program ini masih baru dan penyaluran belum terlaksana di seluruh provinsi sehingga diperlukan analisis penyaluran secara nasional. Kegiatan yang tercakup dalam penelitian ini adalah melakukan pengumpulan data baik secara langsung melalui wawancara maupun tidak langsung dari data yang ada di kementerian terkait dan melakukan analisis data untuk menjawab tujuan penelitian. Penelitian ini dibatasi pada permasalahan terkait dengan hambatan penyaluran oleh perbankan dan hambatan penyerapan oleh pelaku ternak sehingga dapat ditemukan pemecahan masalah terhadap hambatan tersebut yang dituangkan dalam rekomendasi kebijakan terhadap kredit program KUPS.

Tujuan penelitian ini adalah mengkaji efektivitas penyaluran dan penyerapan dana melalui skim KUPS, serta mekanisme penyaluran dana KUPS, menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi penyaluran dana melalui skim kredit oleh perbankan dan kemampuan petani mengakses skim KUPS, serta merumuskan saran dan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas penyaluran dan penyerapan skim kredit KUPS.

## METODE PENELITIAN

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer diambil melalui wawancara langsung dengan menggunakan kuesioner, sedangkan data sekunder diambil dari Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan mulai tahun 2009–2011 dan sumber lainnya yang relevan. Responden dalam penelitian ini berjumlah 100 orang. Lokasi yang digunakan untuk pengambilan data adalah Provinsi Bali, Nusa Tenggara Barat (NTB), Jawa Timur, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Jawa Barat, Kalimantan Timur, Aceh, Lampung, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Utara.

Penelitian ini menghasilkan data deskriptif dan menggunakan pendekatan metode kualitatif. Provinsi yang digunakan sebagai sampel adalah seluruh provinsi yang telah merealisasikan KUPS dan provinsi yang belum merealisasikan KUPS diambil secara purposif dengan mempertimbangkan tingginya pengajuan proposal KUPS. Data yang terkumpul akan ditabulasikan berdasarkan klasifikasi yang ditetapkan. Selanjutnya, data diolah dan disajikan dalam bentuk distribusi frekuensi, tabulasi silang, dan disajikan berdasarkan kesamaan karakteristik atau dibandingkan untuk memahami kondisi riil di lapangan, atau diolah agar mudah digunakan untuk pengolahan analisis statistik deskriptif maupun statistik *inference*. Terdapat lima alat analisis yang digunakan dalam kajian ini, yaitu analisis *gap*, analisis kesisteman, analisis persepsi responden, analisis *chi-square*, dan analisis RIA (*regulatory impact assessment*).

Dalam penelitian ini, kajian utama didekati dengan melakukan proses inventarisasi berbagai hal yang berkaitan dengan penyaluran KUPS baik dari pihak perbankan, pemerintah pusat, dan daerah serta peserta KUPS. Tujuan kajian pertama adalah melakukan *desk research* serta evaluasi relevansi dan tingkat kepentingan masing-masing substansi terhadap penyaluran KUPS. *Desk research* kemudian diintegrasikan dengan hasil observasi dan survei lapangan untuk dapat dievaluasi pelaksanaan program KUPS. Efektivitas pelaksanaan kebijakan kredit program KUPS dilihat dari penambahan jumlah induk dari program KUPS, penumbuhan jumlah usaha pembibitan sapi, dan angka realisasi penyaluran. Tujuan kajian kedua dilakukan analisis responden untuk mengetahui faktor-faktor kendala penyaluran baik dari sisi perbankan, pelaku usaha, dan dukungan dari dinas daerah. Tujuan kajian ketiga diwujudkan dengan analisis RIA yang dikombinasikan dengan hasil

*Focus Group Discussion* (FGD) sehingga menghasilkan rekomendasi terhadap program KUPS dan masukan dari pemangku kepentingan untuk memperbaiki substansi kebijakan kredit program.

## HASIL

### Analisis Efektivitas Penyaluran dan Penyerapan Dana Melalui Skim KUPS

Analisis efektivitas pelaksanaan program dilakukan melalui evaluasi kinerja program KUPS dengan indikator keberhasilan dilihat dari tercapainya peningkatan jumlah induk sapi dari program KUPS, penumbuhan usaha pembibitan sapi, tersalurnya kredit KUPS (Dunn, 2003). Realisasi penyaluran kumulatif sampai dengan akhir Desember 2011 mencapai 9,16% dari target PKP yang dilakukan oleh perbankan dengan Kementerian Keuangan. Bank BRI memiliki plafon PKP cukup tinggi dibandingkan dengan bank pelaksana lainnya. Namun, realisasi untuk menumbuhkan jumlah pelaku usaha jauh lebih rendah dibanding dengan bank pelaksana lainnya. Bank BRI menetapkan skim kredit KUPS sebagai skim kredit modal investasi sehingga bank mempunyai persyaratan penyediaan *cash money* dan jaminan yang cukup besar dari plafon yang dipinjam. Bank cenderung memilih pelaku usaha perusahaan karena pelaku ini yang dianggap paling aman dari risiko gagal usaha.

Pada urutan kedua, Bank Jatim juga memiliki plafon besar dengan realisasi cukup besar serta penumbuhan pelaku usaha dan penyediaan ternak cukup banyak sehingga sering disampaikan dalam evaluasi bahwa Bank Jatim paling berhasil dalam menyalurkan skim kredit program KUPS. Dari segi pelaku usaha, skim kredit KUPS paling banyak disalurkan oleh Bank Jateng, tetapi jumlah ternak dan plafon kredit lebih rendah dari Bank Jatim. Hal ini dikarenakan pelaku usaha di Provinsi Jawa Tengah berupa kelompok, sedangkan Bank Jatim melakukan penyaluran merata, baik pelaku usaha berupa perusahaan, koperasi, maupun kelompok.

Kebijakan KUPS mempunyai sasaran pelaku usaha yang sudah sampai pada level C dalam skala level pembiayaan Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) Kementerian Pertanian. Hasil *interview* dengan 10 dinas kabupaten/kota yang telah merealisasikan kredit belum mempertimbangkan skala level pembiayaan yang ditetapkan oleh Kementerian Pertanian. Hasil rekomendasi dinas kabupaten/kota

banyak yang tidak memenuhi seleksi administrasi dan mengakibatkan rendahnya realisasi perbankan. Dari data sekunder diperoleh realisasi dari rekomendasi kabupaten/kota hanya mencapai 12,6% untuk perusahaan dan 13,3% untuk koperasi (Tabel 1).

Realisasi penambahan induk dari program KUPS sampai dengan akhir tahun 2011 mencapai 31.629 ekor yang tersebar di 10 provinsi di Indonesia (Tabel 2). Jumlah induk tersebut terdiri atas sapi perah (13%) dan sapi potong (87%). Populasi terbesar berada di Provinsi Jawa Timur yang mencapai 10.493 ekor, disusul Provinsi Lampung (5.150 ekor) dan Jawa Barat (4.479 ekor). Jumlah penambahan induk yang menggunakan program KUPS dimaksudkan untuk menambahkan jumlah induk nasional sebesar 0,5% dengan jumlah betina produktif di Indonesia mencapai kurang lebih 6 juta ekor. Target penambahan populasi yang diharapkan dari KUPS sebesar 200 ribu ekor/tahun dengan jumlah realisasi dalam 2 tahun pelaksanaan baru mencapai 7,9% (Tabel 3). Terdapat *gap* yang cukup besar antara target dan realisasi pada indikator kinerja peningkatan jumlah induk sapi melalui program KUPS. Rendahnya peningkatan jumlah induk sapi sangat dipengaruhi oleh jumlah realisasi penyerapan yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Penumbuhan usaha pembibitan sapi melalui penyaluran KUPS sampai dengan akhir tahun 2011

Tabel 1. Realisasi penumbuhan usaha pembibitan/pembiakan ternak dari program KUPS

Uraian	Proposal masuk	Seleksi administrasi	Jumlah rekomendasi	Realisasi	Realisasi terhadap rekomendasi (%)	Realisasi terhadap pengajuan proposal (%)
Perusahaan	79	36	43	10	23,26	12,6
Koperasi	83	14	59	11	18,64	13,25

Sumber: Laporan Ditjennak, 2011

Tabel 2. Realisasi kumulatif penyaluran KUPS sampai dengan Desember 2011

Bank	PKP (milliar Rp)	Realisasi kredit (milliar Rp)	%	Jumlah ternak (ekor)	Jumlah pelaku usaha
BRI	2.000	110,6	5,53	8.500	4
BNI	500	72,4	14,5	5.230	19
Bank Mandiri	100	37,7	37,7	2.290	5
Bank Jatim	1.030	59,5	5,78	8.989	28
Bank Jateng	50	16,1	32,2	1.386	59
Bank BPD DIY	25	2,6	10,6	165	2
Bank Nagari	25	10,4	41,6	928	20
Bank Sumut	60	38,7	64,6	3.184	29
Bank BPD Bali	60	8,3	13,9	637	9
Bank BPD NTB	12,9	1,9	15,2	320	4
Bank Bukopin	50	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3.912</b>	<b>358,5</b>	<b>9,16</b>	<b>31.629</b>	<b>169</b>

Sumber : Laporan Ditjennak, 2011

mampu menumbuhkan pelaku usaha pembibitan sebanyak 169 pelaku usaha yang terdiri atas 148 kelompok, 10 perusahaan, dan 11 koperasi (Tabel 4). Pelaku usaha terbesar berada di Provinsi Jawa Tengah, yaitu sebanyak 64 kelompok. Akan tetapi, jumlah kelompok yang besar tersebut tidak diikuti dengan jumlah ternak yang hanya mencapai 1.824 ekor.

Terdapat 34 pelaku usaha di Provinsi Jawa Timur, lebih kecil dibandingkan dengan Jawa Tengah. Akan tetapi, jumlah ternak lebih besar sebanyak 10.943 ekor. Banyaknya jumlah pelaku usaha, seperti di Provinsi Jawa Tengah, tidak menunjukkan jumlah pengadaan ternak di Provinsi Jawa Tengah cukup besar. Hal ini dikarenakan, jumlah pelaku usaha yang ada berupa kelompok dengan pengadaan ternak relatif sedikit. Pelaku usaha kelompok merealisasikan penambahan jumlah indukan lebih kecil dibandingkan dengan pelaku usaha perusahaan dan koperasi. Dalam mengetahui *gap* dalam indikator kinerja kredit program KUPS, dilakukan analisis *gap* antara target dan pencapaian kinerja kredit program dalam pengembangan usaha pembibitan sapi. Kajian dilakukan pada 40 pelaku usaha untuk penambahan induk, 20 dinas untuk penumbuhan pelaku usaha, dan 10 bank untuk penyaluran kredit (Tabel 5). Penilaian menggunakan nilai ordinal 1 sangat tidak memuaskan dan 5 sangat memuaskan.

Tabel 3. Realisasi kinerja program KUPS tahun 2010–2011

Uraian	Target	Realisasi	%	GAP
Penambahan jumlah induk (ekor)	400.000	31.629	7,9	187,15
Penambahan usaha pembibitan (pelaku)	540	169	31,3	1
Penyaluran kredit (miliar rupiah)	3.900	358,5	9,16	2,12

Sumber: Ditjennak Keswan, 2011

Tabel 4. Realisasi penumbuhan pelaku usaha dan penambahan jumlah ternak

Provinsi	Jumlah Pelaku				Jumlah kredit (milliar rupiah)	Jumlah sapi (ekor)
	Kelompok Petani	Koperasi	Perusahaan	Jumlah		
Jawa Barat		1	2	3	69	4.479
Jawa Timur	25	6	3	34	81,6	10.943
Jawa Tengah	64	-	-	64	22,7	1.824
Sumatera Utara	28	-	1	29	38,8	3.184
Sumatera Barat	21	1	-	22	12,5	1.127
Lampung	2	-	1	3	67,8	5.150
DIY	-	2	-	2	2,6	165
Bali	7	1	1	9	8,3	637
NTB	4	-	-	4	1,9	320
Sulawesi Selatan	7	-	2	9	53,2	3.800
<b>Total</b>		<b>11</b>	<b>10</b>	<b>169</b>	<b>358,5</b>	<b>31.629</b>

Sumber: Laporan Ditjennak, 2011

Tabel 5. Analisis *gap* antara target program dan realisasi program

Uraian	Harapan		Realisasi		GAP
	$\sum$ n	Nilai	$\sum$ n	Nilai	
1. Jumlah peningkatan populasi induk	40	200	20 (3) 10 (2) 10 (1)	90	(110)/40 - 2,75
2. Penumbuhan usaha pembibitan/pembiakan sapi	20	100	10 (4) 10 (3)	70	(30)/20 - 1,5
3. Tersalurnya kredit	10	50	4 (3) 6 (2)	24	(26)/10 - 2,6
<b>Total</b>		<b>350</b>		<b>184</b>	<b>(166)</b>

Sumber: Ditjennak Keswan, 2011

*Gap* tertinggi adalah pencapaian peningkatan jumlah induk (40) dan terendah adalah penumbuhan usaha pembibitan sapi. Rendahnya *gap* penumbuhan usaha pembibitan sapi menunjukkan penumbuhan pelaku usaha bidang pembibitan cukup baik dibandingkan dengan kedua target kinerja lainnya. Hal ini mengindikasikan tingginya minat pelaku usaha untuk mengakses program skim kredit program. Akan tetapi, lebih banyak pelaku yang berbentuk kelompok dibandingkan dengan pelaku usaha yang berupa perusahaan atau koperasi. Hasil analisis tersebut menunjukkan tidak ada hubungan yang signifikan antara penambahan pelaku usaha dan penambahan jumlah induk sapi. Tingginya *gap* penyaluran perlu diteliti lebih lanjut dimana penyumbang terbesar adalah perbankan yang memiliki PKP cukup tinggi, namun realisasinya cukup rendah, seperti bank BRI.

### Tanggapan Masyarakat terhadap Program KUPS

Tingginya pengajuan permohonan pada program KUPS, menunjukkan bahwa masyarakat masih memerlukan tambahan modal untuk usaha peternakan, terutama pembibitan sapi. Akan tetapi, rendahnya realisasi menimbulkan berbagai pertanyaan penyebabnya. Hasil *interview* dari beberapa responden menyampaikan bahwa kesulitan untuk melakukan pemenuhan persyaratan agunan dan akses perbankan. Beberapa perbankan berpendapat bahwa kredit dibidang pembibitan peternakan kurang menarik sehingga lebih memilih menyalurkan kredit ke sektor lain. Hal ini sejalan dengan pendapat Nagarajan dan Mayer (2005), bahwa usaha yang dilakukan oleh peternak kecil dan berbasis *on farm* kurang menarik. Beberapa hal yang dapat menghambat penyaluran dapat dijelaskan sebagai berikut:

### a. Kesiapan pelaku

Sebagian besar pelaku (72%) kurang siap terhadap persyaratan perbankan yang ditetapkan untuk penyaluran program KUPS. Sementara itu, pelaku yang menyatakan siap dengan persyaratan yang ditetapkan oleh perbankan hanya 20%. Tingkat kesiapan pelaku baik itu perusahaan, koperasi, maupun gabungan/kelompok ternak hampir sama. Pengujian *chi-square* dilakukan untuk mengetahui hubungan antara bentuk pelaku dan tingkat kesiapan pelaku. Perusahaan yang diharapkan memiliki tingkat kesiapan lebih tinggi dibandingkan koperasi dan kelompok, dalam pengujian ini menunjukkan tidak ada hubungan antara tingkat kesiapan dan bentuk calon pelaku.

### b. Pemahaman pelaku

Pembinaan dan sosialisasi terhadap program ini harus ditingkatkan karena pelaku masih menganggap program ini, seperti program KUT sebelumnya. Pola yang digunakan pada kredit program KUPS adalah pola *executing*, yaitu sumber dana berasal dari perbankan sehingga risiko kredit sepenuhnya ditanggung oleh perbankan. Sosialisasi dilakukan mulai dari pusat ke tingkat provinsi dan provinsi ke tingkat kabupaten. *Key success* adalah kabupaten yang bertugas untuk mensosialisasikan sampai ke tingkat calon pelaku KUPS sehingga diperoleh pemahaman tentang program skim kredit. Pemahaman terhadap skim kredit KUPS dari hasil responden sampai pada tahap sedang. Akan tetapi, belum maksimal atau cukup sehingga untuk memaksimalkan hasil masih diperlukan sosialisasi yang lebih intensif tentang skim kredit ini. Hasil pengujian *chi-square*, tidak ada hubungan bentuk pelaku dan tingkat pemahaman pelaku. Pemahaman ini diartikan pelaku mengerti model skim kredit yang digunakan pada KUPS dan persyaratan-persyaratannya.

### Harapan Masyarakat Terhadap Program KUPS

Secara umum faktor yang diharapkan oleh perusahaan, koperasi, maupun kelompok adalah pinjaman dengan bunga rendah dan kemudahan dalam memenuhi persyaratan administrasi. Hasil uji *independent samples t-test* terbukti bahwa nilai varian seluruh pelaku memiliki nilai signifikansi lebih besar dari 0,05. Artinya, ketiga kelompok relatif memiliki varian yang sama. Dengan kata lain, pinjaman dengan bunga rendah dan persyaratan administrasi yang tidak rumit sangat diharapkan oleh para pelaku, baik perusahaan, koperasi, maupun kelompok. Tabel 6 menjelaskan

secara ringkas hasil harapan para pelaku berdasarkan hasil uji *independent sample t-test*.

Tabel 6. *Independent sample t-test* pada harapan responden terhadap KUPS

Pelaku	Levene's test for equality of variances	
	F	Sig.
Perusahaan dan koperasi	2,59	0,12
perusahaan dankelompok	1,24	0,27
Koperasi dan kelompok	1,04	0,31

Sumber: Ditjennak keswan, 2011

Salah satu faktor utama adalah lemahnya akses petani untuk mendapatkan modal dari pihak bank. Menurut Waluyo dan Djauhari (1992), lemahnya eksistensi kelompok tani karena kelembagaan kelompok calon debitur atau pelaku KUPS belum siap dan tidak memilikipengalaman dengan pihak bank dalam menjadapatkan pinjaman modal. Hal ini ditunjukan dengan data responden yang menyampaikan bahwa sebagian besar pinjaman yang mereka dapatkan berasal dari lembaga tidak resmi dan koperasi (Tabel 7).

### Faktor-faktor yang Memengaruhi Penyaluran Program KUPS

Penilaian faktor yang menghambat penyaluran dan penyerapan KUPS dibedakan ke dalam tiga kelompok yang meliputi:

#### 1. Aspek perbankan

Pelaksanaan penyaluran KUPS dilakukan oleh 11 bank yang terdiri atas empat bank umum, yaitu BRI, BNI, Mandiri, Bukopin, dan tujuh Bank BPD yang dalam perjalanannya sampai dengan akhir tahun 2011 hanya Bank Bukopin yang belum merealisasikan target plafonnya (Ditjennak, 2011). Realisasi penyaluran dan penyerapan KUPS tahun 2011 masih sangat rendah dari target yang ingin dicapai oleh pemerintah. Hal ini disebabkan oleh penjaminan (*off taker*) terhadap kredit yang disalurkan dan program KUPS belum menjadi Indeks Kinerja Utama (IKU) dari Bank Indonesia. Tidak ada *risk sharing* bagi bank sehingga keuntungan yang didapat bank kecil. Bank BPD yang melakukan PKP terbatas. Keterbatasan jaringan pelayanan perbankan sampai ke tingkat *grass root level*. Pendistribusian petunjuk teknis belum dipahami sepenuhnya oleh bank daerah. Perbankan memiliki keterbatasan SDM dibidang peternakan, pengalaman buruk terhadap kredit program, masa kredit lama (enam tahun), dan *grace* periode panjang (24 bulan).

## 2. Aspek pemerintah

Penyerapan skim kredit KUPS ditujukan untuk dapat diakses oleh seluruh pelaku yang ada di 33 provinsi di Indonesia. Akan tetapi, provinsi yang merealisasikan skim KUPS sampai tahun 2011 hanya 10 provinsi, meliputi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur, Bali, NTB, dan Sulawesi Selatan. Tidak seluruh dinas dapat merealisasikan penyerapan kebijakan program. Hal ini dikarenakan beberapa hal, seperti tidak seluruh daerah mendukung pelaksanaan program KUPS, keterbatasan anggaran, dan *overlapping* program.

## 3. Aspek pelaku

a. Perusahaan peternakan, sasaran utama yang diharapkan dapat menyerap cukup besar adalah dari perusahaan yang bergerak dibidang peternakan di Indonesia. Perusahaan yang dimaksud adalah perusahaan yang berbadan usaha dan bergerak dibidang peternakan sapi, serta memiliki usaha pembibitan sapi yang direkomendasikan oleh kepala dinas yang membidangi fungsi peternakan kabupaten/kota dan provinsi. Indonesia memiliki lebih dari 50 perusahaan yang bergerak dibidang peternakan sapi, tetapi yang mendapatkan kredit dari perbankan hanya 10 perusahaan. Kendala-kendala yang dihadapi, adalah agunan yang berbeda dengan program skim kredit lainnya, keharusan melakukan mitra, akses bank pelaksana yang terbatas, dan informasi yang jelas tentang program KUPS.

b. Koperasi, ada beberapa hal yang menghambat penyerapan oleh koperasi, seperti pembebanan agunan yang berbeda dengan program skim kredit lainnya, persyaratan perbankan yang lebih rumit, akses bank pelaksana yang terbatas, dan kurangnya pendampingan dari dinas. Faktor lain yang dirasakan menghambat penyerapan oleh koperasi adalah tingkat *feasibility* dan *bankable* rendah.

c. Kelompok, sasaran pelaku usaha kelompok/gabungan kelompok peternak pembibitan adalah kumpulan peternak pembibitan sapi yang dibentuk atas dasar kesamaan kepentingan, kesamaan kondisi (sosial, ekonomi, sumber daya), dan tempat untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha anggotanya. Pelaku usaha gapoknak/kelompok ternak yang dinilai kurang *bankable* dan *feasible* oleh perbankan dalam merealisasikan kredit. Berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan akses petani terhadap kredit KUPS. Namun, ada dua faktor yang menjadi kendala dalam mengakses fasilitas kredit yang diberikan oleh pemerintah untuk meningkatkan pendapatan mereka, yaitu 1) faktor internal, meliputi pendidikan, pengetahuan terhadap kredit program, pengalaman beternak, dan *track record* terhadap pengembalian kredit sebelumnya; dan 2) faktor lingkungan eksternal, seperti ketersediaan sumber pembiayaan nonformal yang mudah diakses). Di sisi lain, penyalur kredit atau pihak perbankan masih menganggap kredit program pertanian merupakan kredit yang berisiko tinggi dan tidak menguntungkan.

Tabel 7. Penilaian responden pelaku (perusahaan, koperasi, dan kelompok) tentang faktor yang diharapkan oleh calon debitur

Uraian	Perusahaan	Koperasi	Kelompok	Jumlah	(%)
Pinjaman dalam bentuk tunai	5,3	4,3	4,9	4,9	6,9
Pinjaman dalam bentuk barang	1,4	2,4	3,4	2,7	3,8
Persyaratan administrasi yang tidak rumit	5,4	5,2	5,1	5,2	7,4
Adanya biaya administrasi/provinsi	4,0	5,1	4,4	4,5	6,4
Persyaratan agunan (sertifikat lahan)	4,4	5,5	4,7	4,9	6,9
Adanya persyaratan NPWP	4,7	3,1	3,1	3,7	5,2
Adanya rekomendasi dari dinas pertanian terkait	4,5	4,1	4,0	4,2	6,0
Persyaratan lamanya beternak	3,9	2,8	3,9	3,5	5,0
Bunga pinjaman yang rendah	5,7	5,0	5,0	5,3	7,4
Plafon kredit yang mencukupi	5,6	3,9	4,5	4,7	6,6
Pencairan kredit yang cepat	5,3	4,8	4,7	4,9	7,0
Persyaratan memiliki mitra usaha	1,9	3,1	3,5	2,9	4,0
Adanya informasi tentang skim kredit yang jelas	5,7	5,0	4,7	5,2	7,3
Adanya pendampingan usaha setelah memperoleh kredit	5,0	4,9	5,0	4,9	7,0

## Perumusan Saran dan Rekomendasi untuk Meningkatkan Efektivitas Penyaluran dan Penyerapan Skim Kredit KUPS

Implementasi kebijakan program KUPS sejak tahun 2009, belum menunjukkan hasil dalam pencapaian tujuan pelaksanaan program yang telah ditetapkan. Evaluasi dilakukan untuk menganalisis kebijakan program skim kredit KUPS untuk mengetahui kendala penyaluran dan penyerapan program dan faktor-faktor yang memengaruhinya serta memberikan saran penyempurnaan kebijakan. Menurut Bappenas (2009), untuk meningkatkan kualitas kebijakan pemerintah dapat menggunakan satu alat untuk melakukan pendekatan, yaitu RIA.

### Perumusan Masalah Program Skim KUPS

Analisis kebijakan dapat dilakukan dengan mengidentifikasi masalah yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan dan merumuskan permasalahan yang akan dianalisis. Masalah utama yang ingin diselesaikan adalah penyaluran dan penyerapan program skim kredit KUPS yang masih rendah. Perlu dilakukan kajian terhadap faktor-faktor penyebab rendahnya penyaluran dan penyerapan dengan harapan setelah permasalahan teratasi dapat meningkatkan penyaluran/penyerapan program skim kredit. Penyaluran dan penyerapan program skim kredit program dapat dipengaruhi oleh tiga pihak yang terkait dengan pelaksanaan, yaitu perbankan sebagai pembuat keputusan, dinas daerah sebagai pembina pelaku, dan pelaku sendiri sebagai debitur yang akan mengakses skim kredit.

Bank pelaksana sebagai penentu memiliki cukup alasan yang dapat menentukan tinggi rendahnya penyaluran. Akan tetapi, bank sepenuhnya tidak ingin disalahkan dalam permasalahan rendahnya penyaluran karena ada faktor lain yang sangat memengaruhi keputusan bank tersebut, yaitu kesiapan calon debitur sendiri dalam mengakses kredit. Kesiapan calon debitur tidak terlepas dari pembinaan, pendampingan, dan pengawalan dari dinas daerah baik provinsi maupun kabupaten. Keterkaitan satu sama lain inilah yang harus dicari penyelesaiannya sehingga permasalahan dapat diatasi dan target dapat dicapai.

## Alternatif Pembiayaan yang Mudah di Akses Peternak

Penentuan tujuan penyelesaian masalah dapat dijadikan sebagai alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk menyelesaikan masalah penyaluran dan penyerapan program skim kredit. Faktor pendorong yang mendukung dalam penyelesaian masalah ini digambarkan dari hasil analisis RIA adalah 1) peraturan yang mendukung penyaluran dan penyerapan baik dari pihak pemerintah maupun perbankan; 2) dukungan anggaran untuk mendukung *feasibility* dan bankabilitas usaha peternakan dan pelaku utama yang mempunyai peran cukup besar adalah bank pelaksana, pelaku usaha, dan dinas daerah.

### Rekomendasi

Analisis *benefit* dan *cost* pada analisis RIA digunakan untuk memilih alternatif yang paling baik. Hasil analisis RIA dan FGD dengan *stakeholder* terkait maka dihasilkan beberapa rekomendasi untuk peningkatan penyaluran dan penyerapan KUPS, yaitu meningkatkan dukungan perbankan pada kredit KUPS, pengurangan *overlapping* program pemerintah, peningkatan aksesibilitas petani, dan penggabungan dua pola subsidi.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini adalah realisasi pencapaian kinerja KUPS penambahan induk, penambahan pelaku usaha pembibitan, dan penyaluran kredit sangat rendah sehingga kredit program KUPS belum berhasil dan efektif untuk mendukung Program Swasembada Daging Sapi (PSDS).

Faktor yang memengaruhi penyaluran dana skim kredit program dilihat dari tiga sisi, yaitu perbankan, dinas, dan pelaku dimana masing-masing memiliki hambatan atau *gap* antara yang diharapkan dan realisasi. Dalam mengurangi hambatan tersebut harus dimulai dari hilir permasalahan, yaitu kesiapan pelaku untuk mengakses permodalan dari perbankan. Kesiapan pelaku sangat memerlukan pendampingan dari dinas sehingga diperlukan komitmen pemerintah daerah untuk penyaluran skim kredit program. Kebijakan yang



direkomendasikan untuk meningkatkan efektivitas penyaluran adalah a) peningkatan dukungan perbankan; b) pengurangan *overlapping* program pemerintah; c) peningkatan aksesibilitas petani; dan d) model skim kredit untuk usaha pembibitan dengan menggunakan pola subsidi bunga dan penjaminan.

### Saran

Hasil evaluasi pelaksanaan kredit program dan identifikasi faktor-faktor yang menghambat penyaluran kredit program untuk mendukung peningkatan penyediaan indukan untuk penyediaan bibit/bakalan dalam negeri. Dengan demikian, dapat mengurangi ketergantungan terhadap impor serta peningkatan usaha pembibitan ternak sapi potong maka saran yang dapat disampaikan adalah 1) perbankan, dukungan penuh perbankan diperlukan untuk peningkatan jumlah nasabah kredit program dalam rangka penyaluran KUPS. Dukungan tersebut meliputi pemberlakuan peraturan yang lebih memihak kepada peternak. Dukungan Bank Pembangunan Daerah (BPD) untuk melakukan PKP dengan Kementerian Keuangan dan penetapan KUPS ke dalam *business plan*. 2) Pemerintahan, komitmen kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kemampuan dan daya tawar peternak diperlukan, dalam hal peningkatan akses petani terhadap perbankan sehingga peternak tidak selalu berharap dengan program bantuan sosial. Pengurangan anggaran untuk bantuan sosial dan peningkatan anggaran pendampingan dan pengawalan kredit program ditingkatkan sehingga dapat meningkatkan efektivitas pelaksanaannya. Penetapan prioritas kinerja mulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah kabupaten. 3) Pelaku usaha, peningkatan aksesibilitas pelaku dengan meningkatkan *feasibility* pelaku sehingga perbankan tidak memandang negatif terhadap pelaku usaha peternakan. Usaha dilakukan dengan bersinergi dan integrasi sehingga membuka peluang pasar yang lebih baik dan *cash flow* yang lebih aman. 4) Penelitian lebih lanjut, penelitian lebih lanjut diperlukan untuk

mengetahui dampak manfaat kredit program terhadap pendapatan petani sehingga dapat diambil kebijakan untuk keberlanjutan program kredit.

### DAFTAR PUSTAKA

- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2009. *Pedoman Penerapan Regulatory Impact Assessment (RIA)*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- [Ditjen PKH] Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2011. *Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Pembibitan Sapi*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan.
- [Ditjen PKH] Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2010. *Blue Print Program Swasembada Daging Sapi 2014*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan.
- Dunn W. 2003. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Nagarajan G, Mayer RL. 2005. *Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debate and Opportunities*. USA: Department of Agricultural, Environmental, And development Economics, The Ohio State University.
- Sumaryanto. 1992. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keputusan Petani untuk Meminjam Kredit Usaha Tani. *Monograph Series* No. 3. Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Suryana A. 2004. *Ketahanan atau Kemandirian Pangan. Dalam: Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan*. Jakarta: Badan Bimas Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian.
- Waluyo, Djauhari A. 1992. Kendala Penyaluran dan Pengembalian Kredit Usaha Tani. *Monograph Series* No. 3. Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.