

# INDUSTRI AGRIBISNIS SAPI PERAH NASIONAL MENANTANG MASA DEPAN

Yusmichad Yusdja dan I Wayan Rusastra<sup>1</sup>

## ABSTRACT

The current state of the Indonesian dairy industry has showed a promising future. The main objective of this study is to critically review the development of the dairy industry in Indonesia. This study, which based primarily on the literature reviews, describes the current state and problems face by the industry. The focus of the study is to identify the problem face by the industry to meet the domestic and global market demand. The study concluded that there are ample rooms for improvement of the industry, mainly at the milk processing stage both at the individual farmer and as groups (cooperative units).

**Key word:** *dairy industry, milk industry, dairy agribusiness.*

## ABSTRAK

Industri sapi perah di Indonesia bergerak maju menuju industri maju, Sejak tahun 1998, pemerintah Indonesia telah membebaskan industri ini dari segala bentuk intervensi. Tujuan makalah ini adalah mereview secara kritis perkembangan industri sapi perah di Indonesia. Kajian ini berdasarkan hasil-hasil penelitian tentang profil industri sapi perah di Indonesia. Makalah ini memfokuskan pada masalah bagaimana industri menentukan jalan masa depan dalam menghadapi permintaan susu sapi dalam negeri dan pasar global. Kesimpulan pokok dari hasil rincian ini adalah industri sapi perah masih membutuhkan usaha-usaha untuk meningkatkan performan pengolahan susu pada tingkat peternak dan koperasi.

**Kata kunci:** *industri sapi perah, industri susu, agribisnis sapi perah.*

## PENDAHULUAN

Industri Agribisnis Sapi Perah nasional sedang berada dalam perjalanan menuju suatu industri andalan yang dapat menyediakan susu yang cukup bagi masyarakat dengan harga yang layak. Konsumsi susu per kapita masyarakat Indonesia relatif masih sangat rendah, 4 kg per tahun sedangkan rata-rata konsumsi per kapita negara maju lebih dari 200 kg per tahun. Kalau konsumsi rata-rata Indonesia meningkat setengah saja dari rata-rata konsumsi per kapita negara maju, maka kebutuhan susu meningkat luar biasa (Michell, 2001). Konsumsi susu nasional saat ini meningkat 12,2 persen per tahun, sementara pertumbuhan produksi jauh lebih rendah yakni 5,6 persen per tahun

(Deperindag, 1998). Sementara itu status produksi susu dalam negeri masih jauh di bawah kebutuhan, sehingga Indonesia harus mengimpor susu sepanjang tahun dengan peningkatan 18,8 persen per tahun.

Industri susu nasional menghadapi tantangan memenuhi permintaan susu di masa depan yang sangat menjanjikan. Apalagi, negara-negara maju dalam industri susu telah memperlihatkan bahwa agribisnis sapi perah merupakan kegiatan ekonomi yang memberikan manfaat yang sangat besar baik bagi pengusaha, masyarakat konsumen dan bagi negara. Indonesia mempunyai ciri-ciri geografi, ekologi dan kesuburan lahan yang tidak kalah mutu dan kualitasnya dibandingkan dengan negara-negara maju tersebut.

<sup>1</sup> Masing-masing adalah Ahli Peneliti Muda dan Kepala Bidang Pelayanan Penelitian/Ahli Peneliti Madya pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.

Pertanyaan kunci dalam menghadapi lonjakan permintaan dalam negeri yang cukup besar dalam 5-10 tahun mendatang adalah siapakah yang akan menikmati pasar tersebut? Apakah Indonesia mampu membangun industri agribisnis sapi perah dan menjadi tuan di rumah sendiri? Apakah negara lain yang akan mengambil peran tersebut? Pertanyaan ini memang mendesak, karena Indonesia dalam beberapa tahun ke depan akan menghadapi pasar bebas dunia di bawah kesepakatan World Trade Organization (WTO). Posisi Indonesia dalam perdagangan internasional pada saat ini adalah sebagai negara pengimpor hasil susu sementara posisi sebagai produsen susu untuk pasar dunia relatif sangat kecil. Negara-negara maju dalam agribisnis sapi perah seperti New Zealand dan Australia merupakan dua negara tetangga yang mengincar Indonesia sebagai pasar susu ekspor (Mitchell, 2001). Menurut perhitungan mereka, negara-negara Asia termasuk Indonesia tidak akan mampu menghasilkan susu yang cukup dan kompetitif dalam 5-10 tahun mendatang. Hal ini juga diperkuat oleh Riethmuller dan Smith (1995) yang melakukan penelitian industri sapi perah di Indonesia.

Pertanyaan kunci di atas memang harus dijawab karena berkaitan dengan masalah yang dihadapi antara lain kesempatan kerja, peningkatan pendapatan masyarakat dan negara. Indonesia saat ini termasuk sebagai salah satu negara miskin yang harus berjuang dan memanfaatkan setiap kesempatan. Usaha mengembangkan industri agribisnis sapi perah dalam negeri merupakan suatu kesempatan dan Indonesia mempunyai peluang besar untuk berhasil. Sekalipun pada saat ini, kondisi Industri Agribisnis Sapi Perah Nasional dinilai tidak efisien, produksi tumbuh lambat dan struktur industri bermasalah.

Diskusi di atas membawa tulisan ini pada judul Industri Agribisnis Sapi Perah Nasional Menantang Masa Depan. Tulisan ini merupakan review dari berbagai hasil penelitian dan opini pakar agribisnis sapi perah, untuk memperhatikan permasalahan Industri Agribisnis Sapi perah Nasional secara rinci dan komprehensif. Tujuan penulisan ini adalah mencoba merakit pokok-pokok permasalahan dari berbagai hasil temuan penelitian dan berbagai opini sehingga dapat ditentukan simpul-simpul benang kusut agribisnis sapi perah, sehingga kebijaksanaan menda- tang lebih terarah pada simpul-simpul tersebut.

### Sejarah Perkembangan

Agribisnis sapi perah di Indonesia telah berkembang sebagai usaha keluarga sejak masa penjajahan, dengan mendatangkan sapi perah FH dari Belanda (Soewandi, 1986). Setelah tahun 1970, agribisnis sapi perah berkembang menjadi usaha swasta skala menengah, tetapi hanya terdapat secara terbatas pada wilayah-wilayah tertentu. Tahun 1978, pemerintah menggerakkan perkembangan agribisnis sapi perah, yang diawali dengan kebijakan Penanaman Modal Asing (PMA) dalam industri pengolahan susu (IPS). Sedangkan budidaya sapi perah tertutup bagi modal asing. Tahun 1980, pemerintah menerbitkan SKB tiga menteri yang mengatur bahwa agribisnis sapi perah merupakan usaha rakyat dan dikembangkan melalui koperasi dan koperasi mewakili petemak dalam kerjasama pemasaran susu dengan IPS.

Sampai tahun 1997, pemerintah telah menerbitkan berbagai pengaturan hampir pada seluruh simpul kegiatan ekonomi industri untuk mengamankan SKB (Surat Keputusan Bersama) tiga menteri tersebut di atas, sehingga dapat dikatakan bahwa intervensi pemerintah dalam ekonomi industri sapi perah sangat kental. Tahun 1998 setelah krisis ekonomi, pemerintah melakukan deregulasi dan membiarkan aktivitas ekonomi industri berjalan di pasar secara bebas. Tetapi, industri agribisnis sapi perah nasional tidak saja dapat lepas landas, karena struktur industri dan pasar yang ada sekarang merupakan produk masa lalu yang harus ditata kembali ke arah bentuk struktur yang efektif untuk segera berkembang. Banyak masalah yang dihadapi antara lain bagaimana menyela- matkan nasib ribuan para petemak rakyat dan bagaimana harus mengembangkan sistem agribisnis yang terintegrasi antara pelaku-pelaku ekonomi persusuan.

Empat pelaku utama industri sapi perah dalam 20 tahun terakhir ini adalah industri pabrik susu, koperasi sapi perah, petemak rakyat dan perusahaan sapi perah swasta yakni skala menengah dan skala besar. Masing-masing pelaku ini telah memberikan sumbangan yang berarti bagi pengadaan susu segar dan susu olahan bagi masyarakat, namun beban masyarakat

masih lebih besar dibandingkan keuntungan yang diperoleh. Para ahli menilai bahwa peran pemerintah selama ini melalui bermacam-macam regulasi menjadi sebab pertumbuhan produksi menjadi lambat, terjadi perkembangan bentuk pasar oligopoli dan teknologi yang statis serta melestarikan budidaya yang tidak efisien. Berikut ini adalah diskusi tentang ke empat pelaku ekonomi tersebut.

### Industri Pabrik Susu

Industri Pabrik Susu (IPS) di Indonesia berjumlah 7 buah dan sebagian besar bermodal PMA. Pembangunan IPS ini hampir seluruhnya di wilayah pusat konsumsi yakni daerah urban Jakarta, sementara produsen susu segar sebagian besar berada di wilayah pedesaan khususnya Malang, Pasuruan, Yogyakarta, Boyolali dan Bandung. Pada tahap awal pembangunan industri sapi perah memang dimotori oleh pembangunan IPS, sekalipun agribisnis sapi perah dalam negeri belum berkembang untuk mendukung kehadiran IPS tersebut. Sehingga dapat dipahami bahwa pembangunan IPS pada lokasi wilayah pusat konsumsi adalah atas pertimbangan kemudahan dalam mengimpor bahan baku susu dari pusat dunia. Kondisi ini membuktikan bahwa pemerintah dan pengusaha IPS, sejak semula tidak bermaksud mengkaitkan pembangunan IPS dengan produksi susu dalam negeri.

Kemudian, melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri, pemerintah mendorong pembangunan usaha sapi perah rakyat di daerah pedesaan dan pemerintah mewajibkan IPS menampung produksi susu sapi perah rakyat dari wilayah pedesaan itu. SKB tiga menteri ini telah membatasi ruang gerak IPS dan mereka harus mengeluarkan biaya yang lebih besar, untuk membeli susu rakyat yang harganya lebih mahal dibandingkan impor. Selain itu susu sapi perah rakyat mutunya lebih rendah dan tidak homogen. Sedangkan bahan baku susu impor lebih murah harganya dan biaya angkut dari lapangan terbang ke pabrik susu dan biaya penyimpanan sangat rendah. Susu impor mempunyai mutu yang lebih baik dan homogen.

IPS yang sudah terlanjur membangun pabrik dengan kapasitas besar tidak dapat menolak kebijaksanaan pemerintah. Pada sisi lain

patut diketahui seperti disitir oleh Riethmuller, *et al* (1999) bahwa pembangunan IPS tersebut berukuran skala besar sedangkan usaha ternak sapi perah dalam bentuk skala rakyat, akan menyebabkan pasar input IPS di dalam negeri menjadi sangat sempit sehingga industri impor bahan baku susu. Untuk memperkuat diri dalam menghadapi pemerintah dan koperasi, maka IPS membangun persatuan dengan sesama anggota IPS. Kondisi ini mendorong struktur industri IPS membuat keputusan bersama-sama, apalagi pemerintah menutup investasi IPS baru. Sehingga seperti yang disampaikan Hutabarat dkk. (1997) sebagai akibat kebijaksanaan pemerintah tersebut, IPS yang berjumlah 7 buah bergabung membentuk sistem pasar oligopsoni. Salah satu dampak oligopsoni adalah harga susu yang diterima oleh GKSI (Gabungan Koperasi Susu Indonesia) lebih banyak ditentukan oleh IPS.

Setelah krisis ekonomi, pemerintah mengumumkan deregulasi dan industri agribisnis sapi perah saat ini hampir seluruhnya telah bebas dari kebijaksanaan intervensi pemerintah. Namun, profil industri agribisnis sapi perah yang ada sekarang dinilai tidak efisien dalam setiap simpul, dan perlu mendapat pembenahan kembali. Semula dikuatirkan, bahwa IPS setelah deregulasi 1998 tidak akan membeli susu rakyat, ternyata malah mengutamakan membeli susu rakyat dari pada impor karena pengaruh nilai tukar rupiah yang sangat tinggi. Namun adalah menarik bahwa IPS tetap memegang kendali mengatur harga susu segar peternak rakyat. Ini terlihat dari kemauan IPS dalam membeli susu GKSI dengan harga yang lebih rendah dibandingkan kalau mereka mengimpor. Padahal, seharusnya mereka membayar susu segar pada tingkat harga yang hampir menyamai harga susu impor.

Ilham dan Swastika (2000) memperlihatkan bahwa setelah krisis ekonomi harga susu sapi perah rakyat tahun 1999 dihargai oleh IPS Rp.1300 per liter, sedangkan perkiraan harga impor adalah Rp.1910 per liter. Dengan kata lain, peternak menjual susu kepada IPS dengan harga 31 persen lebih murah. Sebagai akibatnya, agribisnis sapi perah rakyat yang telah menderita selama ini harus memberikan subsidi kepada konsumen susu. Jelaslah bahwa faktor oligopsoni dan ketergantungan besar GKSI pada IPS berperan besar dalam membentuk harga susu rakyat.

## Koperasi Sapi Perah

Simpul pelaku ekonomi kedua yang berperan besar dalam pengembangan agribisnis sapi perah setelah IPS adalah Koperasi Sapi Perah dan KUD (selanjutnya keduanya disebut koperasi saja) yang bernaung di bawah GKSI. GKSI merupakan satu-satunya organisasi sapi perah yang berkantor pusat di Jakarta. GKSI mempunyai perwakilan pada setiap provinsi yang disebut Korda (Kordinator Daerah) GKSI. Korda GKSI mengorganisir koperasi-koperasi sapi perah yang terdapat pada setiap kecamatan. Koperasi yang berada pada tingkat kecamatan (satu kecamatan hanya ada satu koperasi) berfungsi mengorganisir para peternak sapi perah rakyat yang menjadi anggota (GKSI, 2000). Sejarah memperlihatkan bahwa pemerintah mempunyai peran yang besar dalam pembentukan GKSI, pembentukan koperasi-koperasi di kecamatan dan juga berperan sangat besar dalam menghimpun masyarakat menjadi peternak dan anggota koperasi melalui kredit murah (Josokoemoro, 1950).

Proses pembentukan GKSI tersebut di atas mengisyaratkan bahwa proses pembentukan koperasi sapi perah bersifat komando *to down*, dan tidak sesuai dengan azas koperasi yang berakar dari bawah. Konsekuensi dari kenyataan ini adalah bahwa koperasi juga melaksanakan fungsinya dengan sistem komando terhadap anggota-anggota koperasi. Sifat komando itu dimulai dari cara memilih anggota yang ditetapkan oleh koperasi yang dikaitkan dengan kredit sapi perah. Pada sisi peternak, mereka pada umumnya adalah masyarakat pedesaan yang berpendidikan rendah dan berpendapatan rendah pula. Sehingga menjadi anggota koperasi adalah suatu kesempatan yang sangat berharga sekalipun harus mematuhi apa yang ditetapkan oleh koperasi. Hal ini diperlihatkan pula oleh kenyataan agribisnis sapi perah skala menengah dan besar tidak umum menjadi anggota koperasi (Yusdja dan Siregar, 1997).

Yusdja dan Iqbal (1998) melaporkan bahwa sifat komando itu pula yang memberikan wewenang pada koperasi untuk mengatur anggota sesuai dengan tujuan yang menguntungkan koperasi. Misalnya dalam melaksanakan rapat-rapat ART (Anggaran Rumah Tangga), koperasi tidak mengundang semua anggota tetapi hanya mengundang perwakilan, sekali pun

rapat tersebut membahas masalah-masalah yang menyangkut kepentingan anggota seperti potongan-potongan koperasi yang harus dibayar oleh peternak. Dengan sistem perwakilan ini sangat mudah meredam protes-protes para anggota dan sangat mudah memilih peternak sebagai wakil peternak yang tidak terlalu banyak menuntut.

Koperasi sapi perah pada kenyataannya memberikan pelayanan kepada peternak khususnya bantuan kredit dengan dukungan pemerintah, bantuan pakan serta pelayanan kesehatan ternak dan semua pelayanan ini harus dibayar kembali oleh peternak kepada koperasi melalui pemotongan harga produksi susu. Sebagai anggota koperasi maka peternak harus menerima harga yang ditetapkan oleh koperasi, dan peternak harus turut membantu kehidupan GKSI melalui sumbangan tertentu setiap liter susu. Kekuatan koperasi yang lain adalah mewajibkan peternak menjual seluruh produksi susu pada koperasi. Sebagai anggota koperasi, maka peternak harus membayar iuran wajib, iuran sukarela dan potongan yang besarnya diatur oleh koperasi dan peternak harus membayar melalui pemotongan harga susu yang diterima oleh peternak. Koperasi menjual susu peternak tersebut pada IPS melalui wakilwakilnya dalam GKSI.

GKSI merupakan satu-satunya organisasi yang mewakili peternak dalam menentukan harga penjualan pada IPS. Aturan main ini telah menjadi aturan seluruh koperasi anggota GKSI. Dari sisi ekonomi, antara koperasi dan peternak merupakan merupakan dua firm yang saling memaksimumkan profitnya yang dalam hal ini GKSI memang mempunyai mandat untuk memaksimumkan keuntungannya. Masalahnya terletak pada kenyataan bahwa koperasi hanya berfungsi sebagai perusahaan perantara, tidak mempunyai peternakan sendiri, sehingga usaha mereka memaksimumkan keuntungan akan berdampak sebaliknya terhadap keuntungan peternak anggota. Dalam persaingan kedua perusahaan ini, koperasi dapat dipastikan lebih kuat, dan peternak rakyat harus rela mengorbankan sebagian keuntungannya pada koperasi dan harus menerima kenyataan sebagai penanggung risiko jika terjadi suatu kecelakaan pada peternakannya.

Dengan sistem organisasi semacam itu GKSI dalam waktu 20 tahun telah berhasil mem-

bangun 204 koperasi susu yang umumnya berada di pulau Jawa dengan jumlah peternak 85.000 orang, dengan jumlah buruh 141.000 orang dan jumlah sapi 350.000 ekor yang menyumbang sebesar 85 persen dari total produksi susu segar nasional (GKSI, 1997). Data ini memperlihatkan gambaran keberhasilan GKSI dalam menampung tenaga kerja dan meningkatkan produksi susu. Tetapi keberhasilan ini tidak diiringi oleh keberhasilan agribisnis peternakan rakyat. Sebagaimana banyak dilaporkan oleh hasil penelitian antara lain Hutabarat dkk (1997), bahwa sekali pun peternak menjadi anggota dari suatu koperasi yang maju sekali pun tetapi para peternaknya tetap tidak berkembang.

Ketidak berhasilan koperasi atau GKSI dalam membangun peternak rakyat yang efisien tersebut telah merupakan bumerang bagi koperasi sendiri. Sebagaimana dilaporkan oleh Yusdja dkk (1996) melalui suatu penelitian di Jawa Timur bahwa dari total 66 koperasi yang ada hanya 35 persen yang aktif sedangkan sisanya 65 persen mengalami kesulitan pengembalian kredit oleh peternak, sementara produksi yang diterima dari peternak tidak mencukupi bagi melanjutkan aktivitas koperasi secara layak. Koperasi tidak aktif ini menyibukan diri menagih tunggakan cicilan dari peternak. Kenyataan ini membawa kita berpikir apakah sudah benar mengembangkan koperasi dengan alur keputusan *topdown* dimana target utamanya ditentukan oleh pemerintah dan GKSI? Setelah krisis ekonomi, pemerintah tidak lagi melindungi koperasi dan peternak. Ini berarti GKSI tidak lagi menjadi agen pemerintah seperti selama ini. Apakah koperasi siap menjadi koperasi yang mampu bekerja sendiri serta mengembangkan peternak anggota sebagai sasaran koperasi?

Beberapa peneliti mencoba memberikan saran bagi pengembangan koperasi untuk menjawab pertanyaan tersebut. Yusdja dan Iqbal (1998) mengajukan pokok-pokok program jangka pendek yakni membenahi kembali koperasi dari peran *profit center* menjadi pusat pelayanan dan menjadikan usaha ternak anggota sebagai *profit center*. Sedangkan program jangka panjang adalah meningkatkan peran GKSI membuka pasar yang lebih luas yakni melalui promosi intensif minum susu segar, sehingga koperasi tidak perlu tergantung pada IPS.

Riethmuller, *et al* (1999) menyarankan supaya Indonesia mendorong koperasi mencapai skala usaha besar di atas 300 ekor pada tingkat koperasi, meningkatkan efisiensi peternak dan koperasi dan mengembangkan konsumsi susu segar di pedesaan. Hutabarat dkk (1997) menyarankan dua hal dalam usaha membangun agribisnis sapi perah yang menguntungkan yaitu koperasi sebaiknya mengusahakan ladang hijauan pakan temak di lahan sendiri dengan teknologi pemupukan dan koperasi sebaiknya membeli hijauan dari pasar dan menjualnya kepada peternak. Pengadaan hijauan makanan temak merupakan salah satu kunci pengembangan usaha rakyat. Rencana Strategis Pembangunan Produksi Peternakan Tahun 2000-2004 (Direktorat Peternakan, 2001), tampaknya tidak melihat koperasi sebagai suatu sumber inefisiensi usaha rakyat, sehingga tidak ada program khusus tentang koperasi.

### Agribisnis Sapi Perah Rakyat

Anonym (2000) menyatakan bahwa budidaya sapi perah sebagian besar didominasi oleh peternak rakyat dengan skala pemilikan kecil dari 1 sampai 3 ekor sapi produktif. Mereka sebagian besar bergabung dalam koperasi (GKSI). Jumlah peternak rakyat terus meningkat dari tahun ke tahun tetapi citra usaha rakyat tidak pernah berkembang, baik teknologi budidaya maupun skala usaha. Smith dan Riethmuller (1995) berhasil merumuskan beberapa masalah industri sapi perah di Indonesia, diantaranya adalah hijauan ternak yang kurang, pakan konsentrat yang bermutu rendah, cara pemberian makanan yang buruk, kesehatan ternak yang rendah, tidak ada pencatatan produksi, mutu bibit yang rendah, penyuluhan yang tidak intensif dan sebagainya.

Pertanyaan penting adalah mengapa teknologi, budidaya dan citra usaha ternak tidak mengalami perubahan ke arah citra yang lebih baik? Citra usaha rakyat tetap usaha ekonomi dengan skala kecil yang tidak efisien (Heirawan, 1998). Sebagian peternak, dilaporkan tidak mampu membayar utang pada koperasi (Anonym, 2000). Untuk mendalami hal ini, maka langkah awal adalah mempertanyakan apakah peternak mendapat bagian yang layak secara finansial dalam melaksanakan fungsinya sebagai pengusaha? Tambunan (1995) dengan menggunakan data 1993 dari berbagai sentra

produksi susu di Jawa memperlihatkan bahwa pada saat harga rata-rata nasional Rp.563,48, harga susu petemak per hari adalah Rp.4.136 dengan produktivitas 9,52 liter susu. Biaya pemeliharaan plus cicilan kredit sebesar Rp. 4.136 maka yang diterima petemak per hari hanya Rp.30. Padahal produktivitas sapi rakyat menurut laporan penelitian lainnya kurang dari 7 liter per hari, maka dengan perhitungan seperti di atas, banyak petemak malah mendapat kerugian.

Ada perbedaan harga rata-rata nasional dengan yang diterima petemak karena petemak harus membayar iuran GKS Rp.25,78 per liter dan potongan koperasi Rp.76,20. Ini memang pertanyaan besar, bahwa petemak merupakan tempat koperasi dan GKS hidup. Seharusnya potongan GKS dan koperasi pada petemak bukan berdasarkan pada liter susu yang dihasilkan tetapi seharusnya suatu jumlah yang tetap. Dengan potongan yang tetap ini akan meningkatkan keuntungan petemak dan akhirnya mendorong mereka untuk meningkatkan produksi.

Smith dan Riethmuller (1995) dan Huta-barat dkk (1997) menyatakan bahwa sistem perekonomian Indonesia seperti perkoperasian dan intervensi pemerintah dalam hampir semua lini industri adalah faktor yang mendorong terbentuknya struktur agribisnis sapi perah rakyat yang tidak efisien saat ini. Menurut mereka, pasar bebas dunia akan memaksa agribisnis temak sapi perah rakyat keluar dari industri, tetapi akan timbul pertanyaan bagaimana nasib 74.000 petemak sapi perah rakyat itu? Sekalipun pada saat ini, setelah krisis ekonomi, daya saing sapi perah rakyat meningkat, karena nilai rupiah terhadap dolar Amerika yang terus menurun. Pertanyaan di atas tetap relevan, karena jika nilai rupiah kembali membaik, petemak rakyat akan kembali pada keadaan masa lalu, jika pada saat yang baik ini tidak melakukan perbaikan.

## HIKMAH DI BALIK KRISIS EKONOMI

Krisis ekonomi yang terjadi tahun 1997 dan terus berlanjut sampai tahun 2001, memberikan hikmah yang besar bagi dunia peternakan, karena krisis tersebut merupakan pintu masuk menuju masa depan yang terang

khususnya bagi industri agribisnis sapi perah. Indikator utama diperhatikan oleh tindakan pemerintah membebaskan industri agribisnis sapi perah sejak tahun 1998. Indikator kedua, daya saing susu segar dalam negeri meningkat sekali pun secara semu, sebagai akibat turunnya nilai rupiah sehingga impor susu menjadi lebih mahal. Selama nilai tukar rupiah masih di atas Rp.7.500 per dolar selama itu daya saing susu dalam negeri cukup tinggi (Yusdja dan Iqbal, 1998) dan (Ilham dan Swastika, 1999).

Kenaikan daya saing semu ini akan memperkuat posisi keuangan sektor produksi khususnya *private* sektor, koperasi dan skala usaha menengah. Perbaikan posisi keuangan ini diharapkan dapat mendorong melakukan reinvestasi pada saat perekonomian Indonesia membaik. Perkembangan harga susu segar yang baik saat ini tentunya memberikan hikmah lain yakni memberikan rangsangan peningkatan produksi susu segar. Peningkatan susu dalam negeri tidak dapat ditingkatkan dengan segera karena kondisi sektor produksi susu segar sangat lemah. GKS (2001) merencanakan akan mengimpor 7000 bibit sapi perah untuk kebutuhan petemak sapi perah di Jawa Timur dalam mengantisipasi lonjakan susu dalam negeri.

Banyak para peneliti mengeluhkan intervensi pemerintah terhadap IPS selama ini yang mengakibatkan Indonesia tidak akan maju seperti New Zealand dan Australia. Keluhan ini dapat dibaca dalam laporan yang tercantum dalam makalah ini. Tetapi sebenarnya masalahnya bukan pada intervensi pemerintah tetapi produksi susu Indonesia masih relatif sangat rendah. Sekali pun, semua regulasi sudah diangkat, bukan berarti Indonesia bisa segera masuk pasar dunia. Karena, produksi susu dalam negeri sangat rendah dan itu semua terserap habis untuk kebutuhan dalam negeri. Itulah sebabnya dalam jangka pendek apa yang harus dijalankan adalah menciptakan agribisnis sapi perah dengan struktur kelembagaan yang efektif sehingga bisa diandalkan sebagai lapangan usaha yang menguntungkan dan lapangan kerja layak. Selanjutnya, barulah melangkah lebih jauh, yakni mengembangkan produksi untuk ekspor atau substitusi impor.

Hikmah lain dari krisis ekonomi adalah bahwa agribisnis sapi perah tidak lagi diarahkan untuk usaha rakyat dan pasarlah yang mengarahkan ekonomi sapi perah. Pertanyaan kunci

sehubungan pengembangan sapi perah adalah apakah agribisnis sapi perah cocok menjadi media bagi usaha rakyat? Kalau ya, maka pertanyaan berikutnya adalah bagaimana metode pelaksanaannya? Pemerintah selama ini menjawab pertanyaan ini bahwa intervensi pemerintah melalui media koperasi akan sangat efektif mengembangkan usaha rakyat. Marilah kita tinjau apakah metode ini layak dilanjutkan?

Kita beranjak dari konsep pasar bersaing sempurna. Dalam pasar bersaing sempurna, terjadi banyak perusahaan dan setiap perusahaan bersifat *price taker*. Karena banyak perusahaan, maka banyak kesempatan berusaha. Tetapi dalam pasar bersaing sempurna, setiap perusahaan harus efisien, jika tidak efisien maka ia harus keluar dari perekonomian (Samuelson dan Nordhaus, 1992). Jika pasar bersaing sempurna dapat berjalan dengan baik, maka jumlah perusahaan akan selalu bergerak maju dan biaya sosial akan semakin rendah. Tetapi pasar bersaing sempurna itu tidak pernah ada. Dalam alam kenyataan, setiap perusahaan ingin menguasai seluruh pangsa pasar dan karena itu segala daya diusahakan supaya kompetitor terjungkal. Disinilah diperlukan peran pemerintah yang seharusnya mengendalikan pasar jika mempunyai kecenderungan semacam itu.

Selama ini, pemerintah tidak membebaskan industri sapi perah tetapi malah mendorong industri ke arah bentuk usaha rakyat. Memang harus diakui bahwa pemerintah telah berjasa menggerakkan agribisnis sapi perah rakyat dengan bukti-bukti terjadinya peningkatan populasi temak dan lapangan kerja di pedesaan. Tetapi sebenarnya pemerintah tidak berhasil, karena intervensi pemerintah tersebut di atas telah menyebabkan tertutupnya pasar susu bagi agribisnis skala menengah yang sedang berkembang sesuai dengan norma pasar bersaing sempurna. Jika seandainya pemerintah tidak melakukan intervensi maka kemungkinan yang terjadi adalah timbulnya pasar agribisnis sapi yang mendekati pasar bersaing sempurna tersebut di atas. Tetapi yang terjadi adalah sebaliknya, yakni munculnya industri yang dikuasai oleh budidaya rakyat yang tidak efisien dan usaha swasta yang berkembang lambat.

Krisis ekonomi yang telah memberikan hikmah pada perusahaan sapi perah untuk tidak menggantungkan sepenuhnya pada satu pasar yakni IPS. Para peternak harus membuka pasar

lain untuk berbagai jenis produk asal susu seperti susu cair, yogurt, dodol dan sebagainya. Trobos (2000) melaporkan bahwa usaha membuka pasar baru tersebut sudah mulai berkembang antara lain beberapa IPS, GKS dan bahkan oleh beberapa koperasi susu, telah mengembangkan produk-produk baru antara lain susu dalam kemasan botol. Kehadiran produk-produk ini tampaknya akan berhasil mendorong masyarakat minum susu segar.

Konsumsi segar adalah satu keuntungan besar bagi agribisnis sapi perah karena keuntungan komparatif antara lain hemat tenaga kerja, hemat angkutan dan kemasan dibandingkan jika memasukkan susu segar dari luar negeri (Tambunan, 1995 dan Hutabarat dkk, 1997). Perlu diingat bahwa keuntungan komparatif yang kita banggakan tersebut jangan sampai dimanfaatkan oleh negara lain. Permasalahannya sekarang adalah bagaimana menghadapi masyarakat Indonesia yang belum biasa minum susu segar. Karena itu, GKS sebaiknya melaksanakan promosi minuman susu segar baik di daerah pedesaan atau urban secara kontinu dan intensif. Dirjen Peternakan (2001) sendiri untuk tahun 2001-2004 telah memasukkan gagasan peningkatan susu segar di kalangan masyarakat, tetapi tidak terlihat bagaimana program tersebut hendak dilaksanakan.

## PERSUSUAN DUNIA DAN POSISI INDONESIA

Saat ini, pasar dunia sedang sangat menggairahkan (Mitchell, 2001) karena harga dan permintaan akan berbagai produk susu dunia sedang meningkat. New Zealand dan Australia adalah dua negara produsen susu dunia yang akan melakukan restrukturisasi industri terutama pengembangan investasi untuk menanggapi kenaikan permintaan susu tersebut khususnya Asia. Sementara itu, kedua negara itu secara terus menerus memperjuangkan supaya seluruh negara-negara meniadakan segala hambatan perdagangan produk susu dunia seperti subsidi dan kuota, karena mereka mempunyai kepentingan besar bagi pemasaran susu ke seluruh dunia. Khususnya New Zealand yang 95 persen produk susunya tergantung pada pasar ekspor dan perdagangan susu menyumbang 20 persen dari total perdagangan mereka.

Informasi di atas memperlihatkan bahwa negara-negara maju sedang sibuk memperjuangkan pasar dunia yang bebas sehingga mendapat akses pasar ekspor yang luas. Sementara, Indonesia mempunyai tingkat perjuangan yang masih jauh karena Indonesia masih bergelut dengan masalah-masalah teknologi dan budi daya.

Amerika Serikat adalah negara besar dunia berikutnya sebagai produsen susu terbesar. Dalam memperluas pasar hasil temaknya khususnya susu, akan mendorong dipercepatnya perdagangan susu yang bebas karena diperkirakan *free trade* tidak akan mempengaruhi harga susu dalam negeri (Dobson, 2001), sementara akses pasar ekspor meningkat. Namun beberapa negara penghasil susu dunia seperti di Eropa Timur tidak akan mudah segera memasuki pasar bebas, karena mereka menerapkan kuota impor untuk melindungi harga susu dalam negeri. Diperkirakan harga susu dalam negeri Eropa Timur akan anjlok bila kuota impor dicabut. Sebaliknya bagi Australia dan New Zealand, *free trade* akan membawa kemurnian besar bagi peternak, karena harga sisi yang diekspor diperkirakan akan meningkat 22-32 persen.

Posisi industri susu Indonesia di mata dunia adalah sebagai negara konsumen produk susu. Tampaknya Indonesia harus menghadapi kenyataan ini untuk bersiap-siap menjadi negara importir hasil ternak seperti Jepang, khususnya jika Indonesia tidak segera membenahi sistem agribisnis peternakan. Hal ini memberikan isyarat bahwa Indonesia pada saat ini tidak perlu terlalu memikirkan tentang daya saing untuk tujuan ekspor atau substitusi impor karena tidak akan memiliki kemampuan untuk merealisasikannya. Buktinya saat ini, setelah krisis ekonomi, daya saing susu Indonesia sangat kompetitif, karena 30 persen lebih murah, namun industri susu nasional tidak dapat melakukan ekspor (dan juga substitusi impor) selain menjaga pasar yang sudah ada.

Dalam menghadapi pasar bebas, Josokemoro (1995) menyarankan supaya industri susu menghasilkan diversifikasi produk walaupun pasar dunia untuk susu olahan tersebut sudah dikuasai oleh negara-negara maju. Kemungkinan lain menurut Josokemoro adalah supaya GKS membangun industri susu terpadu yang dapat menampung hasil susu rakyat dan

kemungkinan mengembangkan aliansi strategis dengan negara-negara lain dalam bidang pemasaran dan produksi. Saran mengenai GKS membangun pabrik pengolahan sendiri, perlu dipertimbangkan karena hal ini menyangkut efisiensi produksi dan kontinuitas produksi, sementara koperasi itu sendiri tidak efisien. Kita sudah berpengalaman dengan IPS kerjasama dengan GKS susu di Jawa Tengah tahun 1990, yang akhirnya bangkrut karena harga susu rakyat yang mahal. Saran kedua melakukan aliansi tampaknya salah satu jalan yang masuk akal.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Koperasi dinilai tidak efisien khususnya dalam mengelola usaha ternak rakyat. Banyak faktor penyebabnya antara lain, koperasi belum mampu mengembangkan pasar sendiri, belum dapat membina usaha rakyat yang dapat berkembang secara efisien, dan adanya sekat-sekat antara koperasi sebagai perusahaan yang memaksimalkan keuntungannya melalui pembinaan usaha rakyat yang juga memaksimalkan profitnya.

Secara tidak disadari, kedua kutub ini bersaing merebut kue yang sama. Dalam persaingan tersebut, agribisnis sapi perah rakyat berada dalam kondisi yang lemah dan pada akhirnya harus menyerah pada kehendak koperasi, sehingga yang berhasil berkembang adalah koperasi sedangkan peternak rakyat selama 20 tahun ini tetap bertahan sebagai usaha rakyat yang tidak efisien. Namun, karena kedua kutub ini saling membutuhkan maka pada suatu tingkat efisiensi total usaha sapi perah rakyat yang parah malah menyebabkan koperasi tidak berkembang. Hasil diskusi sepanjang paper ini jelas memperlihatkan bahwa agribisnis sapi perah rakyat yang menyumbang 85 persen pada produksi susu Nasional, ternyata dinilai tidak efisien. Pada sisi lain dari jumlah 200 koperasi sapi perah yang bertugas membina peternak sapi perah rakyat hanya 5 persen yang dapat berkembang.

Selain masalah kelembagaan koperasi di atas, agribisnis sapi perah sangat menguntungkan pasar pada IPS yang jumlahnya sangat terbatas sehingga cenderung membentuk oligop-

soni terhadap pembelian susu segar rakyat melalui GKSI. Dalam banyak kenyataan, IPS lebih berperan dalam mengatur harga susu segar rakyat, bahkan pada saat harga susu segar dalam negeri lebih murah dari impor, IPS tetap dapat mengatur harga susu rakyat 30 persen di bawah harga impor. Dengan demikian, agribisnis sapi perah rakyat menghadapi dua kekuatan yang sangat besar yakni GKSI dan IPS dan mereka tidak dapat bangkit berkembang. Harapan besar tertuju pada pengembangan usaha skala menengah dan usaha skala besar yang selama ini hidup dan mampu memasarkan hasil susu sendiri tanpa harus menjadi anggota koperasi. Petemak dari kelompok ini tidak dapat muncul ke permukaan, karena fokus kebijaksanaan pemerintah pada sapi perah rakyat, sehingga pasar mereka tertutup. Setelah krisis ekonomi kelompok ini diduga akan cepat muncul ke permukaan dan akan meningkatkan kontribusinya dalam susu nasional dari 15 menjadi 65 persen pada 3-5 tahun mendatang.

#### Saran-saran

Koperasi peternak sapi perah sebaiknya tidak merupakan *profit center* sendiri, jika keuntungan itu diperoleh dari usaha temak anggota. Koperasi sebaiknya merupakan kantor yang berfungsi melayani petemak agribisnis sapi perah anggota koperasi sehingga mereka dapat memperoleh input produksi dengan harga kolektif sehingga lebih murah dan menggalakkan pemasaran dengan mendapatkan harga terbaik buat peternak. Dalam hal ini koperasi hanyalah sebuah kantor bersama para petemak untuk memperjuangkan hak-hak mereka sebagai pengusaha yang memaksimumkan profitnya. Koperasi yang ada sekarang harus merubah citranya dengan membangun para petemak yang efisien dan tidak menjadikan jumlah anggota sebagai indikator keberhasilan.

Pengembangan agribisnis sapi perah rakyat dengan skala usaha kecil tidak akan mendapat perlindungan lebih jauh dari pemerintah, dan aktivitas ekonomi sapi perah dibiarkan diarahkan oleh pasar. Dalam waktu dekat akan terjadi pengembangan agribisnis sapi perah skala menengah dan besar. Sebaiknya, terjadinya perkembangan agribisnis sapi perah skala menengah ini hendaknya dapat mendorong pemerintah dalam bentuk kemudahan kredit bagi

petemak rakyat yang dianggap memenuhi syarat untuk menjadi skala menengah. Koperasi yang saat ini tidak efisien, sebaiknya membangun peternakan sapi perah sendiri dengan skala usaha 200-300 ekor dengan menghimpun temak sapi perah rakyat dan bantuan kredit bank.

Untuk menghadapi pasar dunia, maka Indonesia dengan posisinya yang ada sekarang, sebaiknya memfokuskan diri pada pembenahan teknologi, budidaya, kelembagaan dalam kerangka membangun agribisnis peternakan yang efisien. Langkah selanjutnya, adalah pengembangan agribisnis peternakan untuk tujuan peningkatan produksi.

Pengembangan skala menengah antara 30 sampai 200 ekor harus segera dilaksanakan, mengingat konsumsi susu segar yang terus berkembang. Pada sisi lain, konsumsi susu segar merupakan salah satu pilihan yang mempunyai keuntungan komparatif dalam kemasan dan biaya angkutan yang sulit disaingi negara eksportir seperti New Zealand dan Australia. Disarankan promosi yang intensif terhadap konsumsi susu segar sebagai salah satu jalan yang dapat memacu konsumsi masyarakat. Pelayanan pemerintah yang paling dibutuhkan saat ini adalah memberikan pelayanan kredit yang rasional kepada peternak skala menengah dan mendorong koperasi membangun agribisnis sendiri.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anonym. 2000. Sapi Perah. Laporan Bulanan Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan. Puslitbangnak. Bogor.
- Anonym. 1998. Buku Laporan Tahunan Koperasi. GKSI. Jakarta.
- Anonym. 1998. SKB Tiga Menteri. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Anonym. 1995. The Report in the Dairy Industry in Indonesia. Indonesia International Animals Science Research and Development Foundation. INI ANSREDEF. Bogor.
- Departemen Perindustrian dan Perdagangan. 1998. Perkembangan Industri Susu Indonesia dan Produk Susu. Pusat Data dan Informasi. Jakarta.

- Dirjen Peternakan. 2001. Rencana Strategis Pembangunan Produksi Peternakan Tahun 2000-2004. Direktorat Jenderal Produksi Peternakan. Deptan. Jakarta.
- Dobson, W.D. 2001. Policy and Management Lessons for Dairy Exporters and Investors in Foreign Dairy-Food Businesses-Ideas from the Past Decade. IATRC Symposium on Trade in Livestock. January, 19-20, 2001. Auckland, New Zealand.
- GKSI. 1997. Perkembangan Koperasi Persusuan dan KUD di Indonesia. Gabungan Koperasi Susu di Indonesia. Jakarta.
- GKSI. 2001. Rencana Pembelian Sapi Perah Impor, 7000 Ekor. Korda Jawa Timur. Surabaya.
- Heirwan, P.A. 1998. Peranan PPSKI Dalam Mendorong Berkembangnya Dunia Persusuan Nasional. Perhimpunan Peternak Sapi Perah dan Kerbau Indonesia. Bandung.
- Hutabarat, B., Y. Yusdja, B. Sayaka dan M. Iqbal. 1997. Indonesian Dairy Industry Facing The Challenge From Global Competitive Market. Paper presented as material for Workshop at Center for Agro-Socio Economic Research (CASER). Bogor.
- Ilham, N. dan D.K.S. Swastika. 2000. Analisis Daya Saing Susu Segar Dalam Negeri Pasca Krisis Ekonomi dan Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Usaha Peternakan Sapi Perah di Indonesia. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Josokoemoro, R. 1995. Implikasi Era Pasar Bebas Terhadap Perkembangan Industri Persusuan di Indonesia. Seminar Persusuan Nasional, 21 Agustus 1995. Bank Central Asia. Jakarta.
- Mitchell, N. 2001. New Challenges in International Dairy Trade. New Zealand Dairy Board. IATRC Symposium on Trade in Livestock. January, 19-20, 2001. Auckland, New Zealand.
- Riethmuller, P. and D. Smith. 1995. Projections of Indonesian Dairy Consumption: An Australian View. University of Queensland, Brisbane.
- Riethmuller, P., J. Chai, D. Smith, B. Hutabarat, B. Sayaka and Y. Yusdja. 1999. The Mixing Ratio in The Indonesian Dairy Industry. Agricultural Economics. The Journal of the International Association of Agricultural Economics. Washington. USA.
- Samuelson, P.A. and W.D. Nordhaus. 1992. Economics. Fourteenth edition. McGraw-Hill. New York.
- Smith, D. and P. Riethmuller. 1995. The Indonesian Dairy Industry. Discussion Papers. Center for Agro-Socio Economic Research and The University of Queensland. Brisbane. Australia.
- \_\_\_\_\_. 1995. Improving Efficiencies at the Farm and Co-operative Level. Discussion Papers. Center for Agro-Socio Economic Research and The University of Queensland. Brisbane. Australia.
- Soewardi, B. 1986. Dairy Development in Indonesia. Extension Bulletin No. 237. Food and Fertilizer Technology Center. Taipei.
- Tambunan, M. 1995. Industrialisasi, Liberalisasi Perdagangan dan Industri Persusuan Indonesia. Center for Economic and Social Studies. Jakarta.
- Trobos. 2000. Pasar Susu Cair Terus Mengalir. Edisi Agustus 2000 No. 11/Th. I. Hal. 64-69. Penerbit Permata Wacara Lestari. Jakarta.
- Yusdja, Y. dan M. Siregar. 1997. Analisis Biaya dan Pendapatan Koperasi KSP dan KUD Serta Hubungannya Dengan Pendapatan Peternak Sapi Perah. Laporan Penelitian. PSE. Bogor.
- Yusdja, Y., B. Sayaka and P. Riethmuller. 1996. A Study of Cost Structures of Dairy Co-operatives and Farmer Incomes in East Java. Discussion Papers. Center for Agro-Socio Economic Research and The University of Queensland. Brisbane. Australia.
- Yusdja, Y. dan M. Iqbal. 1998. Analisis Kebijakan Peningkatan Daya Saing Susu Sapi Setelah Krisis Moneter. Bahan Rapim. PSE. Bogor.