

EVALUASI KEBIJAKSANAAN INDUSTRI PERSUSUAN DI INDONESIA

Oleh

Erwidodo dan Fadhil Hasan¹

Abstract

The Indonesian dairy sector remains subject to tight regulations, which all aimed at fostering the development of local dairy industry and protecting it from possible unfair overseas competition. There are four principal regulations that directly influence the development of domestic dairy industry, namely: the import ratio requirement (BUSEP), import tariffs, an import licensing scheme, and investment restrictions in milk processing. The study shows that the current policy-mix has improved the growth performance of domestic dairy industry, indicated by the significant increased in dairy cattle population, dairy farmers, fresh milk production and the production of dairy end-product as well. In particular, the import ratio requirement (BUSEP) appears to be very effective in fostering domestic milk production and protecting dairy farmers' income, since it provides guarantee that all domestic fresh milk will be absorbed by milk processor at reasonable prices. The analysis, however, indicates that the current policies have contributed potential negative impacts and costs to the economy paid by domestic dairy consumers. The domestic consumers could enjoy considerably larger benefits if less trade restrictions are imposed. Moreover, it is also found that the benefits of protection are mostly enjoyed by milk manufacturer. The authors suggest that gradual movement towards a more deregulated dairy industry is a necessary condition to increase efficiency and strengthen Indonesia's competitive capability in the world market. Abolishing import licensing and gradually reducing import tariffs on dairy products are two crucial policy reforms, besides other direct efforts for increasing efficiency of the industry.

PENDAHULUAN

Ditinjau dari tingkat perkembangannya beberapa tahun terakhir ini *industri persusuan*² di Indonesia, baik di bagian hulu maupun hilir, mengalami kemajuan yang cukup pesat. Semua ini tidak dapat dilepaskan dari besarnya peranan pemerintah selama ini, baik dalam upaya memacu pengembangan peternakan sapi perah (hulu) maupun dalam pengembangan industri pengolahan susu (hilir). Dibalik perkembangan industri persusuan yang cukup pesat, masih dihadapi kenyataan bahwa harga produk susu masih sangat mahal bagi konsumen pada umumnya. Mahalnya harga susu dalam negeri ini, yang merupakan akibat langsung dari pembatasan impor, agak kontradiksi dengan keinginan pemerintah untuk meningkatkan status

1). Masing-masing adalah peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dan Center for Policy and Implementation Studies (CPIS).

2). Kata *industri persusuan* dimaksudkan untuk menyatakan sistem yang mencakup produksi susu segar (peternakan sapi perah), pengolahan, pemasaran dan distribusi dari susu dan produk susu.

gizi masyarakat. Dalam kaitan ini, ditambah pula dengan semakin ketatnya persaingan pasar yang terus menuntut diterapkannya asas efisiensi, beberapa pihak mulai menyoroti kelayakan dari intervensi yang sangat protektif terhadap industri persusuan di Indonesia.

Makalah ini bertujuan untuk mengevaluasi industri persusuan di Indonesia dan perangkat kebijaksanaan yang selama ini diterapkan oleh pemerintah. Ada beberapa pertanyaan yang dicoba dibahas dalam makalah ini, yaitu (1): cukup beralasankah regulasi dan proteksi yang diberikan kepada industri persusuan di Indonesia selama ini?, (2) sampai berapa besarkah proteksi yang dinikmati oleh produsen susu di Indonesia, dan siapa sebenarnya yang paling besar menikmati proteksi dan keuntungan selama ini?, (3) kalau akan dilakukan deregulasi, regulasi atau proteksi yang mana yang harus ditiadakan atau dikurangi?.

Untuk menjawab berbagai pertanyaan diatas, dalam makalah ini akan dibahas beberapa aspek berikut: (1) instrumen terpenting dari kebijaksanaan persusuan saat ini, (2) kondisi pasar dunia susu, (3) kondisi industri persusuan di Indonesia dan perkembangannya, (4) konsumsi susu di Indonesia, dan (5) tingkat efisiensi dan proteksi. Pada bagian akhir dari tulisan ini disajikan saran dan rekomendasi.

KONSEPSI TEORITIK DAN METODA ANALISIS

Argumentasi Pembatasan Impor

Pembatasan impor dapat dilakukan dengan penerapan tarif maupun non-tarif. Pembatasan impor non-tarif banyak sekali ragamnya, mulai dari kuota impor, pembatasan importer melalui pemberian lisensi, sampai dengan urusan administrasi yang terkait dengan prosedur pelaksanaan impor. Bentuk campur tangan pemerintah ini mempunyai tujuan masing-masing yang lebih spesifik, tetapi umumnya terkait dengan tujuan untuk melindungi industri nasional.

Dari tinjauan ekonomis, pembatasan impor merugikan perekonomian secara keseluruhan. Kelompok produsen diuntungkan tetapi kelompok konsumen, yang merupakan sebagian besar dari masyarakat, dirugikan karena harus membayar suatu produk dengan harga yang lebih tinggi dibandingkan jika impor tidak dibatasi. Meskipun demikian, ada beberapa argumentasi yang dianggap cukup "*valid*" untuk melakukan pembatasan atau pelarangan impor, antara lain: (1) argumentasi untuk melindungi produsen dalam negeri dari persaingan yang kurang jujur, misalnya praktek dumping, (2) argumentasi untuk melindungi industri yang baru muncul (infant industry argument), (3) tujuan tertentu yang terkait dengan kepentingan dan keamanan nasional, (4) tujuan untuk memperbaiki neraca perdagangan (membatasi impor), (5) argumentasi redistribusi pendapatan masyarakat.

Kelima argumen diatas sudah umum diterapkan dalam kebijaksanaan perdagangan luar negeri di setiap negara. Argumen yang paling sering disalahgunakan adalah argumen "*infant industry*", yang berangkat dari pemikiran bahwa pembatasan impor perlu dilakukan untuk memberikan perlindungan kepada industri domestik yang baru muncul, dari persaingan bebas dengan industri besar dari negara-negara maju, yang sering kali berlangsung secara tidak "fair". Dengan perlindungan ini industri dalam negeri diharapkan bisa tumbuh dan berkembang sehingga punya daya saing yang lebih kuat di pasaran dunia. Tidak jelasnya batasan "*infant*" dan kriteria industri yang layak diberi perlindungan, membuat argumen ini sering disalahgunakan. Kelemahan ini diungkapkan dalam Kreinin (1983) bahwa "*it is always much easier to put trade restriction in effect than to remove it*".

Disamping kelima argumen diatas, tarif impor sering merupakan salah satu sumber pendapatan pemerintah yang penting. Tujuan ini sering dikaitkan dengan apa yang disebut "*infant-government argument*" (Lindert and Kindleberger, 1982). Salah satu masalah yang dihadapi pemerintah negara sedang berkembang adalah rendahnya kemampuan untuk menyediakan sarana publik sebagai akibat dari kurangnya sumber pendapatan. Dalam kondisi seperti ini, tarif import berperan ganda, yakni tidak hanya untuk tujuan proteksi industri domestik tetapi juga sebagai sumber penerimaan pemerintah yang penting.

Ukuran Tingkat Proteksi

Nominal protection rate (NPR), implisit tariff (IT) dan effective protection rate (EPR), merupakan indeks yang umum dipergunakan dalam mengukur tingkat proteksi atau insentif ekonomis yang diterima atau dibayar oleh produsen. Perhitungan ketiga indeks tersebut secara ringkas disajikan dalam uraian berikut ini.

(1) Nominal Protection Rate (NPR)

NPR merupakan angka rasio perbedaan harga domestik dengan harga perbatasan dari suatu komoditas (harga paritas impor) yang dinyatakan dalam persen, sebagai berikut:

$$\text{NPR} = (P_d - P_b) / P_b * 100$$

dimana:

P_d : harga domestik dari produk yang dihasilkan

P_b : harga perbatasan dari produk yang dihasilkan

Angka positif dari NPR menunjukkan besarnya insentif ekonomis atau tingkat proteksi yang dinikmati oleh produsen. Sebaliknya angka NPR yang negatif menunjukkan tingkat disinsentif yang harus ditanggung oleh produsen domestik.

(2) Implisit Tariff (IT)

IT dihitung dengan cara yang sama seperti NPR, tetapi dilakukan terhadap "tradeable" input yang digunakan dalam proses produksi. Kebalikan dari NPR, angka positif dari IT memperlihatkan tingkat disinsentif ekonomis (pajak) yang harus ditanggung oleh produsen, sedangkan angka IT negatif memperlihatkan tingkat insentif yang dinikmati oleh produsen.

(3) Effective Protection Rate (EPR)

EPR merupakan rasio nilai tambah finansial (dihitung dengan harga domestik) dan nilai tambah ekonomis (dihitung dengan harga perbatasan). Dengan demikian, angka EPR memperlihatkan efek netto dari NPR dan IT. Perhitungan EPR adalah sebagai berikut:

$$EPR = (VA_D - VA_b) / VA_b * 100$$

dimana:

VA_D : nilai tambah atas dasar harga domestik

VA_b : nilai tambah atas dasar harga perbatasan

Nilai positif dari EPR memperlihatkan tingkat proteksi atau insentif ekonomis secara netto yang dinikmati oleh produsen, yakni setelah memperhitungkan komponen input dan produknya. Sebaliknya angka negatif dari FPR memperlihatkan tingkat disinsentif yang ditanggung oleh produsen.

Sumber Data

Materi dari makalah ini diangkat dari hasil survei lapang, review beberapa studi terdahulu dan diskusi secara intensif dengan beberapa pihak yang terlibat dalam industri persusuan (Erwidodo dan Fadhil Hasan, 1992). Survei lapang dilakukan di tiga daerah peternakan penghasil susu utama, yakni: (1) Pangalengan, Jawa Barat, (2) Ungaran dan Boyolali, Jawa Tengah, dan (3) Pujon, Jawa Timur. Group yang diwawancarai, antara lain, adalah: (1) peternak sapi perah secara individu atau berkelompok, (2) koperasi primer susu/sapi perah dan Gabungan Koperasi Susu Indonesia (GKSI), (3) industri pengolah susu, dan (4) aparat pemerintah pada Direktorat Jenderal Peternakan dan Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam dan Luar Negeri, serta peneliti pada lingkup Badan Litbang Pertanian.

Analisa tabulasi dan deskriptif mewarnai isi tulisan ini. Disamping itu dilakukan perhitungan nominal protection rate (NPR) untuk melihat tingkat proteksi dan insentif bagi petani sapi perah maupun industri pengolah susu. Karena keterbatasan data, tidak dilakukan perhitungan effective protection rate (EPR). Untuk melihat tingkat keunggulan komparatif dari produk susu, dikemukakan beberapa angka rasio biaya sumberdaya domestik (DRCR) dari hasil penelitian terdahulu.

HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Peraturan Pemerintah dalam Industri Persusuan

Diantara instrumen kebijaksanaan yang diterapkan selama ini, ada tiga instrumen yang dianggap sangat penting untuk ditinjau, yakni (1) rasio impor bahan baku susu yang dikaitkan dengan keharusan serap susu segar domestik, (2) tarif impor, dan (3) perijinan dan lisensi impor susu, dan (4) pembatasan investasi industri pengolahan susu. Berikut ini uraian singkat tentang ketiga kebijaksanaan tersebut:

- (1) **Rasio impor bahan baku susu.** Kebijakan ini dapat dikategorikan sebagai kendala impor non-tarif, yakni keharusan bagi industri pengolah susu untuk menyerap susu segar produksi dalam negeri sebagai syarat dalam menentukan jumlah volume impor yang diperbolehkan. Rasio impor yang saat ini berlaku 1 : 2, misalnya, menunjukkan bahwa untuk dapat mengimpor 2 ton bahan baku (equivalen susu segar) pengolah susu wajib untuk menyerap susu segar dalam negeri sebanyak satu ton. Dengan demikian, rasio impor ini dapat dikategorikan sebagai instrumen kebijaksanaan "*variable import quota*". Untuk dapat melaksanakan impor diperlukan tanda bukti serap susu (**Busep**), yang secara resmi dapat diperjual-belikan antar pabrik pengolah susu. Pada Tabel 1 disajikan perkembangan rasio impor bahan baku susu.

Tabel 1. Rasio impor bahan baku susu di Indonesia, 1980-1992

Periode	Semester	Domestik	Impor
1980		1	20
1982	I	1	8
	II	1	7
1983	I	1	6
	II	1	5
1984		1	3,5
1985		1	2
1987		1	1,7
1988-1989		1	0,7
1990	I	1	0,5
	II	1	0,8
1991	I	1	1
	II	1	2
1992		1	2

- (2) **Tarif impor.** Pemerintah saat ini mengenakan tarif impor sebesar 5 persen untuk bahan baku susu impor (misalnya bubuk susu-skim milk powder, anhydrous milk fat, butter milk, lactose) dan 30 persen untuk susu jadi (susu bubuk, keju, mentega).

- (3) **Lisensi impor.** Disamping mengenakan tarif impor, pemerintah juga menentukan importer terdaftar, sebagai berikut: (a) PT Panca Niaga merupakan satu-satunya pengimpor susu untuk bahan baku bagi keperluan pabrik non-susu, (b) PT Kerta Niaga sebagai satu-satunya pengimpor susu jadi, dan (c) beberapa IPS pengimpor susu setengah jadi untuk bahan baku. Pelaksanaan impor bahan setengah jadi dilakukan dengan memenuhi ketentuan rasio impor dan menunjukkan bukti serap susu (**Busep**) seperti disebarkan terdahulu.
- (4) **Pembatasan investasi industri pengolahan susu.** Menurut daftar prioritas investasi yang dikeluarkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) pada tahun 1987, yang sampai sekarang masih berlaku, semua bentuk industri pengolahan susu sudah tertutup bagi investor asing dan hanya beberapa macam yang masih terbuka bagi investor dalam negeri (Tabel 2).

Tabel 2. Daftar prioritas investasi dalam industri pengolahan susu, 1987

Jenis Industri	PMA	PMDN	Non PMA/PMDN
Susu bubuk (ISIC):			
Susu bubuk untuk bayi	c	c	c
Susu kental (ISIC 3112):			
Susu kental manis	c	c	c
Susu cair (ISIC 3112):			
Susu segar tidak manis ¹	c	o	o
Susu cair manis ²	c	o	o
Cream susu:			
Cream susu ³	c	o	o
Produk susu lainnya:			
Susu pasteurisasi	c	c	o

Sumber : PT Data Indo Consult Inc., in DIC-ICN No 12 (Sep 26, 1988)

Catatan : o = open

c = closed

Jenis lain yang tidak disebut masih terbuka.

1) Proyek baru harus berlokasi di luar Jawa

2) Hanya perluasan pabrik yang sudah ada dengan mempergunakan susu segar domestik sebagai bahan baku.

3) Menggunakan susu segar domestik sebagai bahan baku.

Kondisi Industri dan Perdagangan Susu Dunia

Menurut hasil study Blayney dan Fallart (1990), pasaran susu dunia mengalami distorsi yang sangat berat sebagai akibat dari tingginya tingkat intervensi pemerintah negara-negara produsen maupun pengimpor susu dunia. Untuk melindungi pendapatan petaninya, negara produsen susu utama di dunia (kecuali New

Zealand) pada umumnya menerapkan kebijaksanaan subsidi ekspor yang tinggi di satu pihak dan sekaligus juga menerapkan perlindungan cukup ketat terhadap industri dalam negeri dari persaingan di pasaran dunia. Sebaliknya beberapa negara pengimpor susu melakukan proteksi terhadap industri susu dalam negeri dengan melakukan pembatasan impor.

Beberapa negara MEE dan New Zealand, secara kuantitatif, merupakan produsen dan pengeksport produk susu utama di pasaran dunia. Industri persusuan di MEE umumnya sangat tertutup dan terisolasi dari pengaruh pasar dunia. Sejak dibentuknya Common Agricultural Policy (CAP) pada awal 1960-an, negara-negara yang tergabung dalam MEE telah berubah peranannya, dari pengimpor terbesar menjadi pengeksport terbesar produk-produk pertanian. Kondisi seperti ini tercipta dengan diterapkannya beberapa instrumen kebijaksanaan, diantaranya: (1) price support dan subsidi termasuk subsidi ekspor (*variable export restitutions*), (2) manajemen supply, dan (3) pembatasan impor baik dengan tarif maupun bukan tarif.

Distorsi pasar produk susu juga terjadi di Amerika Serikat, dimana harga produk susu dipertahankan jauh lebih mahal dibandingkan harga di pasaran dunia. Kondisi ini tercipta dengan pembatasan impor, yakni dengan tarif maupun kuota impor, dengan tujuan utama melindungi para peternak sapi perah. Selain itu untuk melindungi produsen susu, pemerintah juga menetapkan harga minimum produk susu melalui mekanisme yang disebut *Commodity Credit Corporation* (Ballenger, N.S, 1987).

Jika praktek dumping dihilangkan atau pasaran susu dunia diliberalisasi, diperkirakan harga produk susu dipasaran dunia akan meningkat sebesar 50 persen (lihat Tabel 3). Dalam kondisi seperti ini, jika industri persusuan Indonesia tidak dipersiapkan, tentu saja Indonesia terpaksa harus mengimpor produk susu dengan harga yang tinggi, yakni 50 persen lebih tinggi dari harga pasaran dunia saat ini.

Tabel 3. Dugaan kenaikan harga produk susu di pasaran dunia bila dilakukan liberalisasi perdagangan dunia

Studi	Periode	% Perubahan harga di pasar dunia	
		Daging sapi	Produk susu
OECD	1979-81	15	44
Tyers	1980-82	27	61
USDA	1984	22	30
Tyers	1985	16	27
Tyers	1995	51	95
USDA	1986-87	na	65

Sumber: Blayney, D.P and R. Fallert, 1990

Dengan demikian pembatasan impor saat ini yang bertujuan untuk mengembangkan industri persusuan dalam negeri, sampai batas-batas tertentu, masih dapat diterima kelayakannya.

Profil Peternakan Sapi Perah

Sampai saat ini peternakan sapi perah dan industri pengolah susu masih terkonsentrasi di Jawa. Pada tahun 1989 misalnya, lebih dari 95 persen susu segar diproduksi di Jawa. Diantara propinsi di Luar Jawa, hanya Sumatera Utara yang memberikan andil cukup besar, yakni sekitar 3% dari total produksi susu segar nasional. Ditinjau dari kondisi alam dan agroklimatnya, Sumatera Utara merupakan salah satu propinsi potensial untuk pengembangan usaha sapi perah di masa mendatang.

Produksi susu segar di Indonesia mengalami peningkatan yang cukup menyolok dalam periode 1980-1989, dengan laju peningkatan 18 persen per tahun, yakni dari 78 ribu ton pada tahun 1980 menjadi 338 ribu ton pada tahun 1989 (Tabel 4). Selama kurun waktu tersebut, jumlah peternak meningkat dari hanya sekitar 12.500 peternak (1980) menjadi sekitar 74 ribu peternak (1989). Jumlah ternak sapi perah juga meningkat sangat pesat dalam kurun waktu tersebut, dari sekitar 103 ribu ekor meningkat menjadi 288 ribu ekor, atau dengan laju kenaikan 12 persen per tahun.

Tabel 4. Keragaan perkembangan peternakan sapi perah di Indonesia, 1980-1989

	1980	1985	1989
Peternak sapi perah	12807	59524	74000
Sapi Perah (000 heads)	103	208	288
Koperasi ternak sapi perah	50	173	190
Produksi susu segar (000 ton)	78	192	338
Susu segar ke IPS (000 ton)	23	148	250
Harga susu segar di IPS (Rp/Kg)	234	314	440
Harga eceran (Rp/liter)	360	860	1500

Sumber: (1) Statistik Peternakan, 1991
(2) GKSI, 1991

Peningkatan jumlah ternak dan peternak ini tidak dapat dilepaskan dari ketersediaan paket kredit sapi perah yang disalurkan lewat koperasi sapi perah maupun KUD yang mempunyai unit usaha sapi perah. Dalam kaitan dengan kredit sapi perah, pemerintah telah mendatangkan sapi impor dari Australia, New Zealand dan Amerika dalam jumlah yang cukup besar. Selama tahun 1980-1990, jumlah sapi impor dilaporkan telah mencapai jumlah lebih dari 110 ribu ekor, sedangkan jumlah nilai pokok kredit sapi perah telah mencapai lebih dari 430

milyar rupiah. Satu catatan penting dalam kaitan ini adalah bahwa program kredit sapi perah cenderung mengutamakan aspek pemerataan dan kurang sekali mempertimbangkan efisiensi dan kesesuaian wilayah. Akibatnya, usaha ternak sapi perah yang dirintis menghadapi banyak masalah dan pada akhirnya terjadi kemacetan pengembalian kredit.

Peternakan sapi perah di Indonesia umumnya merupakan usaha keluarga di pedesaan dalam skala kecil, sedangkan usaha skala besar masih sangat terbatas dan umumnya merupakan usaha sapi perah yang baru tumbuh. Mengacu hasil penelitian Agro Zooteknika (1990) yang dilakukan di Pangalengan, komposisi peternak sapi perah diperkirakan terdiri dari 80% peternak kecil kurang dari 4 ekor, 17% memiliki 4-7 ekor, dan 3% memiliki ternak lebih dari 7 ekor. Dengan komposisi seperti ini, secara kasar, diperkirakan 64% produksi susu segar di Indonesia berasal dari peternak skala kecil, 28% dari peternak skala sedang dan 8% dari skala besar.

Peternakan sapi perah masih dicirikan oleh tingkat manajemen dan pemeliharaan yang sederhana, bahkan di lokasi yang keberadaan ternak perah relatif baru, kondisi ternak dan praktek pemeliharaan ternak sapi masih dibawah standar. Sebagai akibatnya, tingkat produksi susu masih sangat rendah, berkisar 8-10 liter per ekor per hari. Di beberapa lokasi yang sejak dahulu dikenal sebagai daerah penghasil susu, seperti Pangalengan, Boyolali dan Pujon, tingkat hasil susu segar rata-rata berkisar antara 10 - 12 liter per ekor per hari. Tingkat produksi seperti ini masih jauh lebih rendah dibandingkan tingkat produksi susu di beberapa negara produsen susu dunia, yang mencapai lebih dari 20 liter per ekor per hari (Barichello, 1987). Kondisi iklim dan lingkungan, kondisi genetik, tingkat pemeliharaan, dan mutu makanan merupakan beberapa faktor penjelas masih rendahnya tingkat produktivitas sapi perah di Indonesia.

Profil Industri Pengolah Susu

Menurut tahapan proses pengolahan susu, industri pengolah susu dapat dibagi menjadi dua, yakni unit pengolah susu (milk treatment center-MTC) dan pabrik pengolah susu (milk processing plants-MPP). MTC melakukan pengolahan susu segar sampai tahap pasteurisasi, sedangkan MPP mengolah susu segar yang sudah dipasteurisasi menjadi produk susu jadi.

Ada lima unit pengolah susu yang dimiliki oleh koperasi primer susu dan GKSI yang semuanya berlokasi di daerah yang sejak lama dikenal sebagai penghasil susu segar utama di Indonesia, yakni Pangalengan dan Ujung Berung di Jawa Barat. Boyolali di Jawa Tengah serta Pandaan dan Batu di Jawa Timur (GKSI, 1991). Total produksi susu segar dari kelima unit pengolah susu ini meningkat dari 59 ribu tons pada tahun 1982 menjadi 250 ribu ton pada tahun 1989, atau meningkat dengan laju 17% per tahun.

Produk pabrik pengolah susu dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni produk setengah jadi dan produk akhir. Dalam kelompok pertama termasuk diantaranya skim milk powder (AMP), full cream milk powder (FCMP), anhydrous milk fat (AMF), butter milk, dan lactose, sedangkan dalam kelompok kedua termasuk susu kental manis (SCM), full cream powdered milk (FCPM), liquid milk (LM), mentega, dan keju. Semua pabrik pengolah susu berlokasi di Jawa, terutama di Jawa Barat.

Ada lima pabrik pengolah susu besar, yang menguasai pangsa pasar produk susu di Indonesia (CIC, 1991). Ranking perusahaan pengolah susu bervariasi tergantung dari jenis produknya. PT Food Specialities Indonesia (FSI) menguasai pasar produk susu bubuk, sedangkan PT Friesche Vlag Indonesia (FVI) menguasai pasar-pasar susu kental manis dan susu bubuk. Ditinjau dari total penjualan (pangsa pasar) pada tahun 1990, PT FVI tercatat yang terbesar dengan pangsa penjualan 28 persen, diikuti oleh PT FSI (23%), PT Sarihusada (16%), dan PT Indomilk (12%), seperti terlihat dalam Tabel 5.

Tabel 5. Ranking industri pengolah susu atas dasar total nilai penjualan di Indonesia, 1990

Industri pengolah	Nilai penjualan (Juta rupiah)	Pangsa (%)
FVI	158.038,8	28,3
FSI	125.952,2	22,6
Sarihusada	87.609,7	15,7
Indomilk	68.217,5	12,2
Others	117.857,0	21,1
Total	557.675,2	100,0

Sumber: CIC, 1991.

Pemasaran dan Distribusi Susu Segar

Pemasaran susu segar relatif sederhana dan tidak bervariasi antar wilayah. Rendahnya variasi ini karena pemasaran susu segar hanya melibatkan 2 pelaku utama yakni GKSI, mewakili peternak sapi perah dan koperasi susu primer, dan pabrik pengolah susu. Meskipun terkesan pendek dan sederhana, biaya pemasaran dan distribusi susu segar ternyata cukup tinggi, berkisar Rp 85-Rp 100 per liter atau sekitar 25 persen dari harga yang diterima peternak sapi perah. Relatif tingginya biaya pemasaran ini disebabkan oleh banyaknya jenis potongan dan pungutan yang harus ditanggung oleh peternak. Termasuk dalam biaya distribusi dan pemasaran diantaranya adalah biaya administrasi, biaya transportasi dan biaya retribusi untuk pemerintah daerah. Gambaran struktur biaya distribusi dan harga susu segar disajikan pada Tabel 6. Berapa sebenarnya biaya distribusi yang wajar, merupakan topik untuk kajian.

Tabel 6. Struktur biaya distribusi dan pemasaran susu segar dan harga tingkat petani di Ungaran dan Boyolali, Jawa Tengah, 1991

	Ungaran	Boyolali
Harga di IPS	460	480
Biaya pemrosesan susu segar transport dan bongkar-muat (dibayarkan ke GKSI atau Koperasi sapi perah)	24	24
Biaya dibayarkan ke GKSI:	9	24
(1) Pelunasan kredit sapi		12
(2) Simpanan wajib	1	1
(3) Simpanan sukarela	3	3
(4) Biaya administrasi	2	2
(5) IB-swadaya	2	2
(6) Asuransi ternak (KAI)	1	1
Retribusi ke Pemda	5	5*
Biaya transport dan handling dari pusat pengumpulan susu ke Milk Treatment Centres	16	17*
Biaya administrasi lain	26	17*
Cadangan keuntungan di koperasi	5	3*
Harga yang diterima peternak (termasuk biaya transpor yang harus dibayarkan ke pengumpul, Rp 5/liter)	375	385*

Sumber: SK Bupati Boyolali No. 1137/1991

SK Bupati Semarang No. 524.1/0595/1991

Catatan: *angka rata-rata (bervariasi antar kecamatan)

Konsumsi Susu di Indonesia

Sekitar 75-80 persen susu segar yang diproduksi dalam negeri diserap oleh IPS, sedangkan dikonsumsi oleh industri makanan non-susu atau dikonsumsi dalam bentuk susu segar. Diantara IPS, penyerap susu segar terbesar adalah PT FSI, diikuti oleh PT FVI dan PT Indomilk. Pada tahun 1989, PT FSI menyerap 110 juta liter atau 62 persen dari total susu yang di serap IPS, sedangkan PT FVI dan Indomilk masing-masing menyerap 32,8 juta liter (21%) dan 12,4 juta liter (7%).

Impor bahan baku susu (produk susu setengah jadi) dapat dilakukan sesuai dengan ratio impor yang berlaku. PT FSI tercatat sebagai pengimpor susu setengah jadi terbesar diantara pabrik pengolah susu lainnya, diikuti oleh PT FVI dan Sarihusada. Perlu dicatat bahwa dominasi ini bervariasi tergantung dari jenis produk yang diimpor. New Zealand, Australia dan Belanda tercatat sebagai pemasok susu terbesar ke Indonesia (Tabel 7).

Tabel 7. Volume dan nilai impor, serta negara asal impor bahan baku susu, 1989

Negara Asal	SMP	FCMP	BM	AMF	Lactose
Selandia Baru	6628 (27,2)	574 (38,7)	1177 (42,0)	1253 (24,4)	738 (29,4)
Australia	3829 (15,7)	449 (30,3)	506 (18,1)	988 (19,2)	— —
Amerika Serikat	1768 (7,3)	— —	— —	169 (3,3)	330 (13,1)
Belanda	3523 (14,5)	186 (12,6)	64 (2,3)	656 (12,8)	1127 (44,8)
Jerman Barat	4077 (16,7)	— —	— —	— —	234 (9,3)
Lainnya	4520 (18,6)	272 (18,4)	1053 (37,6)	2072 (40,3)	84 (3,3)
Total	24345 (100)	1481 (100)	2800 (100)	5138 (100)	2513 (100)

Sumber: CIC, 1991

Catatan: Angka dalam adalah persen kurang ()

Konsumsi produk susu (segar, susu kental manis, susu bubuk dan produk susu lainnya) di Indonesia masih sangat rendah. Data BPS (1987) memperlihatkan bahwa konsumsi produksi susu di Indonesia baru mencapai 2,43 kg/kapita/tahun untuk wilayah perkotaan, dan hanya satu kg/kapita/tahun untuk wilayah pedesaan. Diantara susu, produk susu bubuk merupakan jenis produk yang paling banyak dikonsumsi, diikuti oleh susu kental manis (Tabel 8). Konsumsi susu segar dan susu cair tergolong masih sangat rendah.

Tabel 8. Dugaan pangsa pasar produk susu di Indonesia, 1990

Jenis produk	Nilai penjualan (Juta rupiah)	Pangsa (%)
Full Cream Milk Powder	184.049,8	33,0
Sweetened Condensed Milk	135.905,0	24,4
Follow on Formula	131.261,3	23,5
Infant Formula	79.780,4	14,3
Lainnya	26.633,7	4,8
Total	557.675,2	100,0

Sumber: CIC, 1991 (dihitung kembali)

Tingkat Efisiensi dan Keunggulan Komparatif Produk Susu

Seperti dikemukakan terdahulu, tingkat produktivitas sapi perah di Indonesia masih rendah, yakni hanya berkisar 8-10 liter/ekor/hari. Rendahnya tingkat produktivitas ini, ditambah dengan kenyataan rendahnya harga susu impor membuat industri persusuan dalam negeri sangat tidak efisien. Kondisi seperti ini yang sering menimbulkan kritik bahwa memaksakan perkembangan industri persusuan di Indonesia melibatkan biaya sosial yang sangat tinggi, karena konsumen terpaksa harus membayar terlalu mahal produk susu dibandingkan kalau impor dibebaskan.

Nilai resource cost ratio (RCR) merupakan pengukur keunggulan komparatif suatu produk dalam negeri. Jika RCR suatu produk kurang dari satu ($RCR < 1$), memperlihatkan bahwa memproduksi produk tersebut dalam negeri lebih menguntungkan secara ekonomis dibandingkan dengan mengimpornya. Dengan alat analisa ini, Irawan dan Rusastra (1990) memperlihatkan bahwa RCR untuk produk susu bervariasi antara 1,7 - 5,0 untuk usaha peternakan besar (corporate farms) dan 1,4 - 3,4 untuk usaha peternakan rumah tangga skala kecil-menengah. Variasi yang demikian besar ini disebabkan oleh variasi dalam lokasi, variasi bibit ternak dan variasi dalam asumsi regime perdagangan (import substitution, export promotion dan perdagangan regional). Dengan alat yang sama, Septiani (1988) menghitung nilai RCR bagi usaha memproduksi skim milk powder dan anhydrous milk fat dalam kerangka sistem produksi terintegrasi antara peternakan-industri pengolah yang berlokasi di Jawa Tengah. Dari hasil perhitungannya diperoleh angka RCR berkisar antara 1,5-2,1. Angka ini diperoleh dari perhitungan yang menggunakan angka tingkat produksi 8-15 liter/ekor/hari.

Dengan angka RCR sebesar itu, secara teoritis, Indonesia lebih baik mengimpor susu dari pada memproduksi dalam negeri. Tetapi perlu dicatat, bahwa angka RCR diperoleh dari analisa dengan pendekatan statik, dan angkanya sangat sensitif terhadap perkembangan tingkat produktivitas dan perkembangan harga di pasaran dunia. Dari hasil analisa kepekaan, Irawan dan Rusastra (1990) menyimpulkan bahwa produksi dalam negeri menjadi ekonomis bila harga pasar dunia produk susu naik antara 17-33 persen atau harga susu segar dalam negeri naik 48-64 persen. Kesimpulan yang sama dikemukakan oleh Septiani, bahwa produksi susu dalam negeri mulai memperlihatkan keunggulan komparatif jika harga susu di pasaran dunia meningkat sekitar 50 persen. Yang menarik adalah kesimpulan Septiani bahwa, dengan asumsi harga pasaran dunia tidak berubah, produk susu dalam negeri mencapai titik impas jika tingkat produktivitas sapi perah meningkat menjadi 12-14 liter/ekor/hari.

Tingkat Proteksi Produk Susu

Pengukur sederhana dari tingkat proteksi atau insentif ekonomis adalah nominal protection rate (NPR). Angka NPR dari susu segar (lihat Tabel 9) berfluktuasi tetapi cenderung menurun. Pada tahun 1988 angka NPR sebesar 70 persen yang artinya bahwa produsen susu segar menikmati harga dalam negeri 70 persen lebih tinggi dibandingkan harga paritas impor. Akan tetapi pada tahun 1991, insentif ekonomis yang dinikmati oleh produsen susu segar turun menjadi hanya 17 persen.

Tabel 9. Nominal protection rate (NPR) susu segar di Indonesia, 1985-1990

Tahun	Harga paritas susu segar	Harga IPS susu segar	NPR
1985	204	300	47.1
1986	196	350	78.6
1987	217	390	79.7
1988	234	400	70.9
1989	344	400	16.3
1990	332	425	28.0
1991	392	460	17.3

Catatan:

- (a) Dihitung berdasarkan harga perbatasan dari bubuk susu (FCMP), dengan mempergunakan beberapa koefisien teknis berikut: (i) 1 kg FCMP memerlukan 8 liter susu segar, (ii) biaya 1 kg FCMP 80 persen merupakan komponen biaya susu segar, (iii) biaya transportasi dan bongkar muat diperkirakan 2.5 persen dari harga perbatasan.
- (b) Merupakan harga rata-rata dari susu segar yang dibayar oleh IPS ke GKSI

Dari sisi konsumen susu segar, terutama industri pengolah susu, tanda positif dari NPR dapat diinterpretasikan sebagai pajak (tarif) implisit, artinya, industri pengolah susu terpaksa harus membayar harga susu segar lebih mahal dibandingkan harga paritas. Dengan ratio susu domestik dan impor 1:2, dan dengan tarif impor bahan baku pada tahun 1991 sebesar 5 persen, maka secara rata-rata industri pengolah harus membayar bahan baku (equivalent susu segar) dengan harga 12 persen lebih tinggi dibandingkan harga paritas impor. Artinya industri pengolah harus menanggung tambahan biaya produksi sebagai akibat dari pembatasan impor (rasio impor) dan tarif bahan baku. Hal ini yang merupakan salah satu alasan diterapkannya pembatasan impor dan tarif impor produk susu jadi sebesar 30 persen, seperti telah dikemukakan terdahulu.

Angka estimasi NPR dari produk susu bubuk (full cream powdered milk) dalam kurun 1985-1991 ternyata jauh lebih tinggi dibandingkan dengan NPR susu segar. Pada tahun 1991, NPR susu bubuk diperkirakan sebesar 119-128 persen, yang menunjukkan bahwa industri pengolah susu menikmati harga domestik 119-128 per-

sen lebih tinggi dibandingkan harga paritas impor dari produk tersebut (Tabel 10). Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tarif impor produk susu jadi (30%). Perbedaan yang sangat besar ini memperlihatkan bahwa industri pengolah susu di Indonesia selama ini menikmati surplus (keuntungan) yang sangat besar. Situasi ini menyiratkan adanya kekuatan monopoli di dalam pasar dan industri susu di Indonesia. Kebijakan lisensi impor dan pembatasan investasi dalam industri pengolahan susu diduga merupakan penyebab munculnya kekuatan monopoli ini.

Tabel 10. Nominal protection rata (NPR) susu bubuk di Indonesia, 1985-1990

Tahun	Harga ^{a)} border (\$/Kg)	OER ^{b)} (Rp/US\$)	Harga ^{c)} Paritas (Rp/Kg)	Harga perda- gangan besar (Rp/Kg)	NPR (%)
1985	1,767	1125	2485	4545	83
1986	1,165	1641	2390	4998	109
1987	1,316	1650	2714	6145	126
1988	1,353	1729	2924	7066	142
1989	1,916	1795	4299	8620	101
1990	1,748	1900	4154	9698	134
1991	1,890	2005	4739	10400	119

Sumber/catatan:

(a) BPS, 1985-1990

(b) Official Exchange Rate (dari Bulletin Keuangan, Bank Indonesia)

(c) Biaya pengalengan, handling and distribusi diperkirakan sebesar 25%

(d) BPS, 1985-1990

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

- (1) Kebijakan rasio impor (Busep) sampai saat ini terbukti sangat efektif dalam memacu perkembangan industri persusuan, khususnya usaha peternakan sapi perah di Indonesia. Kebijakan ini ternyata tidak terlalu menjadi beban biaya bagi industri pengolah susu, tidak seperti yang diduga selama ini. Selama telah disebutkan terdahulu, secara rata-rata industri pengolah susu membayar harga susu segar 12% lebih tinggi dibandingkan harga paritas impor, namun jauh lebih rendah dibandingkan tingkat proteksi (insentif) yang dinikmati oleh mereka selama ini.
- (2) Selain tujuan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah, kebijakan tarif impor bahan baku (5%) tidak mempunyai tujuan yang jelas, terutama jika dikaitkan dengan upaya pengembangan industri persusuan disatu pihak dan peningkatan gizi masyarakat dilain pihak. Tarif ini hanya menambah beban biaya produksi industri pengolah susu domestik, dan pada gilirannya akan meningkatkan harga produk susu jadi yang harus dibayar oleh konsumen.

- (3) Karena rasio impor (Busep) dan tarif impor bahan baku menaikkan biaya produksi, maka sangat beralasan untuk menerapkan tarif impor produk susu jadi, agar produk susu domestik dapat bersaing dengan produk impor. Tarif impor produk susu jadi saat ini, yakni sebesar 30 persen, sudah cukup protektif dalam melindungi industri pengolah dari persaingan dengan produk impor.
- (4) Ditinjau dari kepentingan konsumen, lisensi impor yang diterapkan selama ini dampak negatifnya lebih besar dibandingkan dengan tarif impor produk susu jadi. Kesimpulan ini didasarkan atas kenyataan jauh lebih tingginya nilai NPR produk susu dibandingkan tarif impor yang berlaku (30%). Kecenderungan kolusi dan kekuatan monopoli ini diduga juga disebabkan oleh kebijaksanaan pembatasan investasi dalam industri pengolahan susu.
- (5) Proteksi yang dinikmati oleh produsen susu segar (peternak sapi perah) jauh lebih dibandingkan dengan proteksi yang dinikmati oleh produsen produk susu jadi (industri pengolah susu). Kesimpulan ini didasarkan atas nilai NPR susu segar yang jauh lebih rendah dibandingkan NPR produk susu bubuk.
- (6) Ada beberapa tantangan dalam pengembangan peternakan sapi perah. Pertama, adalah tuntutan untuk meningkatkan efisiensi dan tingkat produktivitas peternakan sapi perah di Indonesia. Kedua, agar beban masyarakat (konsumen) tidak terus membesar maka harga negosiasi susu segar (hasil negosiasi antara GKSI dan IPS) secara berangsur harus terkait dengan harga pasar dunia. Jika situasi seperti ini dapat tercipta, mekanisme pelaksanaan rasio impor susu (Busep) dapat dipandang sebagai bentuk “kontrak” antara peternak sapi perah (diwakili GKSI) dengan industri pengolah susu (IPS). Hubungan ini juga dapat dipandang sebagai suatu bentuk integrasi vertikal (melalui sistem kontrak) di dalam industri persusuan.
- (7) Tantangan lain, yang tidak kalah pentingnya, adalah upaya peningkatan efisiensi dalam pemasaran dan distribusi susu segar. Harga susu segar yang diterima petani hanya sekitar 70 persen dari harga yang dibayarkan oleh industri pengolah susu. Bentuk potongan dan sumbangan yang secara langsung mengurangi tingkat harga susu segar yang diterima petani harus dihilangkan. Kalau hal ini tidak dilakukan, tujuan untuk meningkatkan pendapatan petani tidak akan pernah tercapai.

Rekomendasi

- (1) Kebijakan rasio impor yang saat ini diterapkan masih perlu dipertahankan, karena sangat efektif dalam melindungi peternak dan memacu perkembangan usaha peternakan, dan ternyata tidak terlalu memberatkan industri pengolah susu. Kebijakan ini perlu ditunjang dengan langkah-langkah peningkatan efisiensi, baik pada tingkat petani maupun industri pengolah susu.

- (2) Tarif impor bahan baku, yang saat ini 5 persen, sebaiknya dihapuskan saja, karena tidak mempunyai tujuan yang jelas dan hanya menambah beban biaya bagi produsen susu, yang pada gilirannya menambah beban bagi konsumen susu.
- (3) Penerapan tarif impor produk susu jadi masih diperlukan, mengingat (i) tambahan beban biaya produk yang harus ditanggung oleh industri pengolah susu sebagai akibat dari kebijaksanaan rasio impor, (ii) harga produk susu dunia yang saat ini rendah sebagai akibat dari praktek dumping. Tarif impor 30 persen dipandang terlalu tinggi dibandingkan tambahan biaya yang harus ditanggung akibat diterapkan Busep. Untuk disarankan agar tarif impor ini bisa diturunkan menjadi sekitar 15-20 persen.
- (4) Jika tarif 30 persen dipertahankan, maka seyogyanya pemerintah menghapuskan pembatasan importir untuk meningkatkan persaingan dipasaran domestik. Bertambahnya importir akan menurunkan harga konsumen dari produk susu, yang saat ini lebih dari dua kali lipat dari harga paritas impor.
- (5) Untuk menciptakan persaingan yang sehat pada pasar domestik, pemerintah perlu mengurangi atau menghapuskan pembatasan investasi baru/perluasan kapasitas dalam industri pengolahan susu. Langkah ini diperlukan untuk mengurangi kekuatan monopoli yang saat ini cenderung mewarnai industri persusuan di Indonesia. Kondisi bersaing semacam ini akan memacu produsen susu jadi untuk meningkatkan efisiensi dan pada gilirannya dapat menurunkan harga produk susu jadi di pasaran domestik.
- (6) Program pengembangan peternakan sapi perah, terutama lewat fasilitas kredit sapi perah, perlu dilakukan secara lebih selektif di wilayah yang potensial saja. Pengembangan sapi perah saat ini ternyata lebih mengandalkan pertimbangan pemerataan. Pola semacam ini merupakan pemborosan sumberdaya ekonomi yang pada gilirannya akan terus menjadi beban perekonomian nasional.
- (7) Perlu dikurangi campur tangan pemerintah (baik pusat maupun daerah) yang justru berakibat meningkatkan biaya distribusi dan pemasaran susu segar. Berbagai bentuk potongan dan sumbangan yang secara langsung mengurangi tingkat harga susu segar yang diterima petani harus dihilangkan. Kalau hal ini tidak dilakukan, tujuan untuk meningkatkan pendapatan petani tidak akan pernah tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Agro Zooteknika. 1990. Profil Peternak Sapi Perah di Wilayah Kerja Koperasi Persusuan Bandung Selatan (KPBS) Pangalengan. Koperasi Agro Zooteknika, Bandung.
- Anonimous, 1991. Profil Gabungan Koperasi Susu Indonesia (GKSI). Gabungan Koperasi Susu Indonesia, Jakarta.

- _____, 1991. Laporan Pertanggung-Jawaban Pengurus GKSI Tahun Buku 1990. Gabungan Koperasi Susu Indonesia. Rapat Anggota Tahunan GKSI ke XI.
- Ballenger, N.S. 1987. Government Intervention in Agriculture: Measurement, Evaluation and Implication for Trade Negotiations. FAER-229. Economic Research Service, USDA.
- Blayney, D.P and R. Falart. 1990. The World Dairy Market: Government Intervention and Multilateral Policy Reforms. Economic Research Service (ERS), USDA.
- CIC Consulting Group. 1991. Studi tentang Industri dan Pemasaran Susu di Indonesia. PT. Corinthian Infopharma Corpora, Jakarta.
- Erwidodo dan Fadhil Hasan. 1992. Indonesian Dairy Industry: Problems and Alternative Policy Options. Paper presented in the seminar at the Center for Policy and Implementation Studies (CPIS), Jakarta, 10 December, 1992.
- Irawan, B dan I.W. Rusastra. 1990. Economic Efficiency and Protection Rates of Milk Production in Central Java. *In: Comparative Advantage and Protection Structures of the Livestock and Feed-stuff Subsector in Indonesia* (ed.) Center for Agro Economic Research, Bogor.
- Kreinin, M.E. 1983. *International Economics: A Policy Approach*. Fourth edition. Harcourt Brace Javanovich, New York.
- Septiani, R.A. 1998. Analisa Biaya Sumberdaya Domestik (BSD) Usaha Menghasilkan Bahan Baku Susu Bubuk Dalam Negeri. Thesis Sarjana Pertanian (tidak dipublikasikan). Institut Pertanian Bogor.