

**RESTRUKTURASI KELEMBAGAAN PERSUSUAN MENUJU PARTISIPATIF  
DAN KESETARAAN POSISI TAWAR PETERNAK  
(Kajian Sosiologis Kelembagaan Persusuan Pada Usaha Ternak Sapi Perah)**

Dr. M..Munanadar Sulaeman\*

**ABSTRAK**

Restrukturisasi kelembagaan mengacu kepada pembenahan teoritis tentang makna sebuah lembaga (institusi) dan berkaitan dengan pertukaran dua pihak yang bermitra; Sehingga terwujud adanya partisipasi dua belah pihak dan terjadinya posisi tawar yang setara. Melalui metode studi kepustakaan dan dokumentasi diperoleh hasil (hipotesis deskriptif) bahwa kemunduran kelembagaan persusuan /Jaringan hubungan mitra usaha antara Koperasi (Pengurus-Anggota) , IPS serta Pemerintah, telah terjadi “anomali”. Hal tersebut dibuktikan dengan permasalahan umum yang dihadapi peternak dewasa ini cukup kompleks, berupa : harga susu rendah artinya biaya produksi susu lebih tinggi dari harga susu, kualitas susu rendah, harga pakan tinggi, hubungan anggota dan pengurus koperasi tidak transparan, adanya agen susu diluar koperasi yang mampu membeli susu dari peternak lebih tinggi. Kesimpulannya bahwa kelembagaan persusuan sedang mengalami anomali (tidak berfungsinya konsep dan mekanisme kerja kelembagaan) sehingga perlu adanya paradigma baru pengembangan dan restrukturisasi kelembagaan persusuan.

**Kata kunci: Kelembagaan, Partisipatif, Posisi Tawar.**

*Latar Belakang*

Ada beberapa alasan mengapa restrukturisasi kelembagaan persusuan diperlukan penangan segera. Hal tersebut berkaitan dengan kelembagaan persusuan yang ada sekarang tidak menciptakan kondisi usaha ternak yang partisipatif dan posisi tawar yang seimbang. Implikasi tersebut dibuktikan dengan munculnya selalu masalah klasik peternak, berupa permasalahan umum yang dihadapi peternak berupa harga susu rendah artinya biaya produksi susu lebih tinggi dari harga susu, kualitas susu rendah, harga pakan tinggi, hubungan mitra antara anggota dan pengurus koperasi cenderung tidak transparan, adanya agen susu diluar koperasi yang mampu menampung hasil produksi peternak, adanya anggota koperasi yang enggan menjual susunya ke koperasi dan adanya pemalsuan air susu serta adanya penjualan bibit ternak untuk produksi daging dan permasalahan lainnya.

Kompleksitas permasalahan tersebut terkait dengan kinerja kelembagaan persusuan seperti koperasi susu, Industri Pengolahan Susu (IPS), dinas teknis dan pemerintah penentu kebijakan. Ada dugaan kompleksitas permasalahan tersebut berhubungan dengan relasi usaha dari hulu sampai hilir yang tidak sehat, artinya terjadi variasi relasi eksploitasi dan adanya unsur kelembagaan yang terlibat dalam persusuan tersebut kinerjanya tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Fenomena disfungsinya kelembagaan sudah tampak dalam realitas aktivitas kehidupan kegiatan usaha ternak. Demikian pula secanggih apapun suatu kelembagaan tanpa dilengkapi dengan kualitas modal sosial seperti kejujuran, transparansi, kebersamaan, tanggungjawab bersama dalam menyelesaikan masalah, maka kelembagaan tersebut akan mengalami anomali dan disfungsional. Terjadinya permasalahan tersebut tidak lepas dari modal sosial lembaga persusuan yang sedang mengalami degradasi.

---

\* Sosiolog (UI); Staf pengajar Lab. Sosiologi-Penyuluhan Fapet Unpad, Makalah FGD Arah Pengembangan Industri Persusuan Jangka Panjang, 18-19/01/2008, Hotel Puri Khatulistiwa Jatiningor Sumedang Jabar.

Berdasarkan kondisi sekarang maka perlu mengkaji kemungkinan restrukturasi kelembagaan persusuan sehingga sehat.

### *Perumusan Masalah*

Restrukturasi kelembagaan persusuan dalam rangka meningkatkan partisipasi dan posisi tawar peternak berangkat dari asumsi bahwa adanya partisipasi dan posisi tawar seimbang peternak dengan pelaku persusuan lain akan membantu meningkatkan kesejahteraan peternak. Kompleksitas permasalahan kelembagaan persusuan yang meliputi harga susu rendah artinya biaya produksi susu lebih tinggi dari harga susu, kualitas susu rendah, harga pakan tinggi, hubungan mitra antara anggota dan pengurus koperasi cenderung tidak transparan, adanya agen susu diluar koperasi yang mampu menampung hasil produksi peternak, adanya anggota koperasi yang enggan menjual susunya ke koperasi dan adanya pemalsuan air susu serta adanya penjualan bibit ternak untuk produksi daging dan permasalahan lainnya. Kesemuanya merupakan implikasi disfunksinya kelembagaan usaha ternak yang terlibat mulai dari hulu sampai hilir, yang berkaitan dengan distribusi input (saprotrak) dan pembagian keuntungan. Berdasarkan hal tersebut maka dapat diidentifikasi permasalahan berikut”

1. Dari fenomena permasalahan yang muncul maka permasalahan kelembagaan apa yang terkait dengan kelembagaan persusuan?
2. Mengapa terjadi anomali kelembagaan persusuan?
3. Bagaimana restrukturasi kelembagaan persusuan yang partisipatif dan menciptakan posisi tawar yang setara antara peternak dengan kelembagaan terkait?

### *Tujuan Penulisan*

Tujuan penulisan adalah untuk mengetahui

1. Fenomena permasalahan yang muncul kaitannya dengan permasalahan kelembagaan persusuan?
2. Anomali kelembagaan persusuan?
3. Restrukturasi kelembagaan persusuan yang partisipatif dan menciptakan posisi tawar yang setara antara peternak dengan kelembagaan terkait?

### *Tinjauan Pustaka*

Pengembangan konsep operasional melalui pemanfaatan mekanisme sosial budaya untuk pembangunan peternakan adalah upaya untuk memanfaatkan institusi sosial tradisional yang masih efisien dan efektif tanpa menimbulkan gejolak sosial dan budaya. Institusi sosial mempunyai beberapa pengertian dari hasil formulasi pendekatan sosiologis, seperti pendapat Horton (1964 : 206) Institusi sosial diartikan sebagai sistem organisasi dari hubungan sosial yang terwujud dari beberapa nilai umum dan cara dalam menyatukan beberapa kebutuhan dasar masyarakat. Pendapat lain mengartikan institusi sosial merupakan bentuk formal budaya yang terdiri dari kumpulan kebutuhan kebutuhan sosial yang mendasar atau pokok (Landis, 1955 : 555).

Karena kelembagaan sebagai wahana saluran aspirasi, kehendak dan sekaligus instrumen untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia maka institusi memiliki berbagai komposisi dan fungsi. Dijelaskan oleh Chitambar (1972) bahwa komposisi dan fungsi kelembagaan meliputi material tujuan budaya, prasarana partisipasi efektif bagi anggota, pedoman bertindak dan berfikir, berfungsi merealisasikan kebutuhan dasar, mempunyai

struktur seperangkat norma dari harapan dan jaringan untuk pesan, mempunyai fungsi manifes dan laten, mempunyai peran besar dalam pengawasan individual dan sosial, mempunyai banyak fungsi (amalgamasi), mempunyai beberapa unsur sebagai komposisi lembaga, mempunyai efek fungsi positif dan negatif, sebagai sarana untuk mengefektifkan kegiatan. Berdasarkan pengertian tersebut maka kelembagaan sosial merupakan mekanisme sosial budaya kompleks yang memiliki peran dan fungsi strategis untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan (Munandar, 2002 ).

Karena sifat kompleksitas dan strategisnya kelembagaan atau mekanisme sosial budaya (pada masyarakat pedesaan) maka akan menentukan dinamika dan gerak masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Bahkan Esmen (1971) menyatakan bahwa kelembagaan adalah suatu standar untuk menilai keberhasilan dari usaha-usaha pembangunan lembaga. Konsep kelembagaan menunjukkan bahwa hubungan-hubungan tertentu dan pola-pola tindakan yang dicakup dalam organisasi adalah bersifat normatif, baik di dalam organisasinya sendiri maupun untuk satuan sosial lainnya. Konteks pembangunan mekanisme sosial budaya (kelembagaan) mempunyai variabel *kepemimpinan, doktrin, program, sumberdaya dan struktur internal*. Variabel tersebut penting untuk tujuan analisis pengembangan model mekanisme sosial budaya. Sebagai upaya modernisasi dan pemanfaatan mekanisme sosial budaya (institusi) maka perlu disadari akan adanya keterbelakangan “organisasi” kelembagaan serta perlunya reaktualisasi potensi mekanisme sosial budaya yang akan dijadikan proyek pembangunan dan pengembangan organisasi (Cernea, 1989) . Namun di pihak lain ada pula pandangan bahwa mekanisme sosial budaya atau kelembagaan masyarakat tradisi perlu disikapi secara arif dan responsif karena kelembagaan atau mekanisme sosial budaya tersebut sesuai dengan nilai-nilai modern, hanya para pengambil kebijakannya yang belum memahami tingkat kearifan mekanisme sosial budaya masyarakat tersebut. Demikian halnya untuk pengembangan peternakan perlu kearifan dalam memandang kelembagaan atau mekanisme sosial budaya yang ada di masyarakat pedesaan, karena diasumsikan bahwa kelembagaan tersebut responsif terhadap nilai-nilai modern.

#### *Metode Penelitian*

Metode kajian ini dilakukan dengan studi literatur studi dokumentasi, yang dilakukan dengan penggunaan teori sebagai alat prediksi fenomena permasalahan yang berkaitan dengan kelembagaan persusuan

#### *Hasil dan Pembahasan*

##### 1. Prediksi fenomena permasalahan

Fenomena permasalahan kelembagaan persusuan yang mencuat ke media massa menunjukkan hal sebagai berikut:

Tabel 1. Permasalahan klasik peternak sapi perah

No	Peta Permasalahan	Kaitan Masalah	Resistensi Peternak
1	<i>Pada Peternakan (hulu):</i> -Harga jual susu rendah -Sanitasi penanganan susu buruk (sehingga kualitas susu turun) -Harga pakan tambahan	-Zooteknis -Zooteknis -Kebijakan	-Pengalihan usaha produksi susu, menjadi usaha penggemukan dengan membeli sapi anak yang disusukan ke induk yang

	konsentrasi tinggi -Produksi dan kualitas yang stagnasi -Skala usaha rendah (inefisiensi ekonomis) -Daya serap teknologi rendah -Pakan hiajaun ternak terbatas  -Terbatas modal usaha -Pasokan susu ke IPS menurun -Harga susu cenderung selalu dibawah biaya produksi -Sapi yang dipelihara adalah sapi keturunan bukan “final stock” -Peternak kehidupannya tergantung kepada usaha ternak	Pemerintah -Zooteknis  -Manajemen-modal usaha -Penyuluhan -Manajemen-modal usaha - -Zooteknis -Zooteknis  -Zooteknis  -Kondisi eksis	sedang menyusui selama tiga bulan dan dijual  -Peternak menjual sapi pada saat biaya pakan tinggi
2	<i>Di luar Peternak (Koperasi)</i> -Transparansi - Harga pakan	-Modal sosial	-Karena harga pakan tinggi maka peternak tidak setor produksi kepada KUD, tapi dijual ke agen lain
3	<i>Di luar Peternak (IPS)</i> -Harga penerimaan susu rendah -Tidak ada kouta menyerap susu dari peternak	-Zooteknis -Susu Inport -SK.Pemerintah	-Pemalsuan air susu
4	<i>Pemerintah (Departemental)</i> -Tidak berpihak kepada peternak, SKB IPS menyerap susu dari peternak dicabut	-Struktur kebijakan -Kebijakan susu Inport	-Membuang susu ke sungai (kasus lama)

Sumber Masalah: Harian Kompas, 19/10/207; 21/4/203,22/6/207,26/3/206,PR:7/3/203

Catatan : Masalah peternak sapi perah dari tahun ke tahun adalah masalah klasik

Berdasarkan permasalahan tersebut maka permasalahan dominan terkait dengan eksisting condition peternak sebagai masalah klasik sapi perah adalah aspek zooteknis, yaitu kaitan antara aspek biologis ternak dan keterampilan beternak . Artinya kultur beternak masyarakat peternak masih belum menyerap inovasi. Kondisi demikian merupakan buah simalakama, ditinggikan kualitas pakan, kalau keterampilan beternak rendah dan bibit ternak kurang baik mutunya, tetap saja akan stagnan.

Permasalahan lain adalah perlunya memikirkan kebijakan pemerintah yang memberikan perlindungan kepada peternak, karena hampir seratus persen peternak kehidupan ekonominya tergantung dari usaha ternak. Realitas demikian yang perlu menjadi dasar bagi kebijakan pemerintah tentang politik ekonomi peternakan. Pemikiran

ekonomi Adam Smith harus dibuang jauh, karena yang tepat untuk kondisi eksis peternak adalah Keynesian, bagaimana agar peternak sapi perah yang tersebar dan penuh ketergantungan jadi basis bagi kebijakan koperasi, IPS dan Pemerintah. Filosofi kebijakan dasar pijakannya tidak melihat dari hilir ke hulu tapi dari hulu ke hilir.

Kelembagaan yang terkait adalah koperasi dan IPS dan Dinas Teknis. Koperasi sebagai lembaga masih terkena masalah kelemahan modal sosial (yaitu kejujuran dan prinsip masalah bersama tanggungjawab bersama). Lembaga IPS tidak banyak menyerap susu dari peternak, karena dicabutnya kuota membeli susu dari peternak (yaitu SKB tiga menteri/Perdagangan dan Koperasi, Perindustrian dan Pertanian, tahun 1982).

Berdasarkan permasalahan yang multikompleks tersebut tampak bahwa perlu adanya restrukturasi kelembagaan persusuan yang menjamin adanya partisipatif dan posisi setara bagi peternak sebagai bagian dari struktur hulu. Restrukturasi tersebut meliputi restrukturasi hulu hilir; prinsip peternak sebagai mata rantai persusuan; transparansi kelembagaan koperasi; adanya gerakan revolusi putih (meningkatkan konsumen susu); IPS menyerap prod susu peternak; peningkatan kualitas bibit; perbaikan modal sosial (jujur kebersamaan) dan adanya jaringan informasi aksesble

## 2. Mengapa terjadi anomali kelembagaan persusuan

Secara teoritis yang dimaksud dengan lembaga (persusuan) haruslah meliputi komposisi : material tujuan nilai (budaya), prasarana partisipasi efektif bagi anggota, pedoman bertindak dan berfikir, berfungsi merealisasikan kebutuhan dasar, mempunyai struktur seperangkat norma dari harapan dan jaringan untuk pesan, mempunyai fungsi manifes dan laten, mempunyai peran besar dalam pengawasan individual dan sosial, mempunyai banyak fungsi (amalgamasi), mempunyai beberapa unsur sebagai komposisi lembaga, mempunyai efek fungsi positif dan negatif, sebagai sarana untuk mengefektifkan kegiatan. Berdasarkan pengertian tersebut maka kelembagaan sosial merupakan mekanisme sosial budaya kompleks yang memiliki peran dan fungsi strategis untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan (Munandar, 2002).

Secara sederhana kelembagaan persusuan punya visi nilai, mudah diakses (partisipatif), punya pedoman kerja atau tupoksi yang jelas, alat (kendaraan) mencapai kebutuhan anggota, mempunyai cita-cita dan harapan anggota, kelembagaan berfungsi, sebagai alat kontrol orang lain dan dirinya sendiri, mempunyai sistem kontrol dan pengawasan, berfungsi secara internal dan eksternal dan mempunyai mekanisme kerja.

Kelembagaan persusuan secara garis besar alurnya dimulai dari :

Peternak → Kelompok Peternak → Koperasi → GKSI dan IPS.

Peternak sebagai plasma mendapat input berupa :

-Peternak sebagai plasma dapat input sapronak (sarana produksi peternakan)

-Peralatan : peralatan produksi

-Pelayanan : IB, vaksin, kesehatan dll

Kelompok Peternak berfungsi mediator, katalisator dan kordinator mekanisme kepentingan koperasi dan peternak. Koperasi sebagai pemasok kepentingan sapronak bagi peternak sekaligus penyalur produksi susu. Fungsi GKSI dan IPS adalah melindungi usaha ternak sapi perah dengan memasok input dan melindungi produksi susu peternak. Kondisi demikian sekaligus sebagai kelembagaan tempat bergantung dan ketergantungan peternak. Berdasarkan penelusuran tersebut tampak bahwa setiap kelembagaan persusuan mempunyai akses tidak kecil bagi mengalirnya distribusi keuntungan secara proporsional dari hulu ke

hilir. Sehingga masalahnya adalah bagaimana mempermainkan “harga” input dan output, yang memuaskan bagi seluruh pelaku kegiatan. Kondisi demikian dapat dicapai apabila peternak bagian dari sistem kegiatan kelembagaan persusuan dari hulu sampai hilir dapat berpartisipasi dan mempunyai posisi tawar yang setara. Apabila tidak demikian maka akan terjadi anomali kelembagaan persusuan.

### *3. Restrukturisasi kelembagaan persusuan yang partisipatif dan menciptakan posisi tawar yang setara antara peternak dengan kelembagaan terkait*

Upaya restrukturisasi kelembagaan substansinya adalah “harga” input dan output yang dihasilkan melalui mekanisme kegiatan kelembagaan partisipatif dan penciptaan posisi tawar yang seimbang.

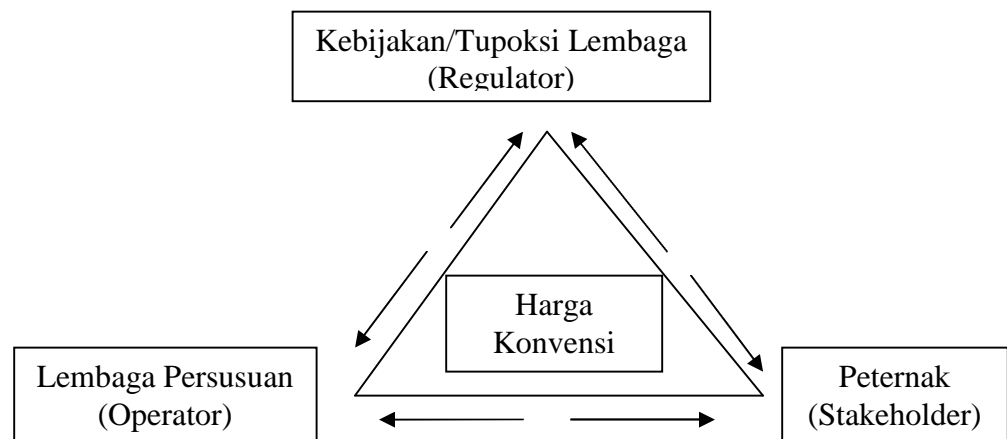
#### Restrukturisasi Harga

Harga dalam ekonomi sama dengan norma dalam sosiologi yang mengatur perilaku dan tatakrma. Sehingga harga itu harus merupakan hasil kesepakatan (transaksi). Transaksi tersebut merupakan pertukaran (exchange) nilai. Maksud pertukaran nilai adalah setiap pelaku kelembagaan persusuan akan komitmen bertransaksi dan kerjasama saling menguntungkan apabila didasarkan pada adanya kesepakatan nilai, norma aturan.

Kesetabilan ekonomi dan sosial dari hulu sampai hilir terjadi apabila harga pasar yang umum (kesepakatan) mengatur perilaku ekonomi pelaku kelembagaan persusuan; status quo kelembagaan persusuan diakui. Pada kondisi anomali atau inflasi maka harga pasar kehilangan fungsi pengaturannya. Atas dasar tesis demikian maka restrukturisasi kelembagaan persusuan diperlukan adanya “konvensi harga” mengenai input dan output diantara para pelaku kelembagaan persusuan. Untuk mencapai konvensi harga riil silahkan perhitungkan secara ekonomis sebagai dasar penetapannya yang dijastifikasi secara sosial (diterima semua pihak).

#### Penciptaan Mekanisme Partisipatif dan Posisi Tawar Seimbang

Kondisi partisipatif dan posisi tawar seimbang akan dicapai apabila ada sinergi dalam Kebijakan/tupoksi (regulator) program, kelembagaan persusuan (operator) dan peternak (stakeholder) serta tidak ada kepentingan politik seperti gambar berikut:



Mekanisme kerjanya :

Kebijakan atau tupoksi (regulator) persusuan merupakan hasil kesepakatan semua stakeholder dan unsur kelembagaan (hanya ada satu kesepakatan harga). Lembaga persusuan (Koperasi, GKSI, IPS) harus mampu mengoperasikan pesan-pesan regulator. Lembaga persusuan mempunyai kewajiban memenuhi harapan dan keinginan stakeholder. Kebijakan tupoksi kelembagaan persusuan harus dapat dijalankan secara normal oleh kelembagaan persusuan.

#### *Kesimpulan dan Saran*

1. Fenomena permasalahan yang muncul pada kelembagaan adalah bersifat klasik yang dominan terkait dengan eksisting condition peternak sebagai masalah klasik sapi perah adalah aspek zooteknis, yaitu kaitan antara aspek biologis ternak dan keterampilan beternak .
2. Anomali kelembagaan persusuan terjadi apabila “harga” input dan output, tidak memuaskan bagi seluruh pelaku kegiatan. Kondisi demikian dapat dicapai apabila peternak sebagai bagian dari sistem kegiatan kelembagaan persusuan dari hulu sampai hilir dapat berpartisipasi dan mempunyai posisi tawar yang setara.
3. Restrukturasi kelembagaan persusuan memerlukan adanya “konvensi harga” mengenai input dan output diantara para pelaku kelembagaan persusuan yang dapat dilakukan dengan adanya kondisi partisipatif dan posisi tawar seimbang dan akan dicapai apabila ada sinergi dalam Kebijakan/tupoksi (regulator) program, kelembagaan persusuan (operator) dan peternak (stakeholder) serta tidak ada kepentingan politik seperti gambar berikut:

#### **Daftar Pustaka**

- Citambar, 1972 Iroductory Rural Sociology. Weley Eastern Privet Limited New Delhi
- Carnea, 1989 Dalam Sosiologi Modernisasi, Editor Attir dkk., terjemahan Hadikusumo. PT Tiara Wacana Yogyakarta.
- Esman, 1971. Dalam Easton, Pembangunan Lembaga Dan Pembangunan Nasional. Terjem Gurino. Penerbit UI Press Jakarta
- Horton, 1964. Sociology, New York . The Grow Hill
- Landis, 1958. Iroductory Sociology. New York , Ronal Press
- Munandar Sulaeman, 2002. Dinamika Masyarakat Transisi. Penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta