

TINJAUAN PENERAPAN KEBIJAKAN INDUSTRI AYAM RAS: ANTARA TUJUAN DAN HASIL

Yusmichad Yusdja, Nyak Ilham dan Rosmijati Sayuti

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani 70, Bogor*

ABSTRACT

The government policy related to development of layer and broiler industry began in 1970 through foreign investment. In the same year the government approved development of broiler and layer hatchery industry from Japan and United States. This policy was followed-up by broiler and layer farms policy in 1980 that limited economic scales of the farms. The objective of the policy is to create employment as many as possible for smallholders backed up by Livestock Bill No. 67. After 20 years of the Bill enactment, however, the policy was ineffective and encouraged the big scale farms to arrive at uncontrollable growth. In 1996, namely right before economic crisis took place, layer and broiler industry were dominated by the big scale farms and the independent smallholders did not exist anymore. This paper aims to describe the policies related to layer and broiler industry development since 1979 to 2003. This experience is important as the knowledge in order to develop the other commodities such as dairy cows, native chicken, food crops, and estate crops which, so far, are still chained up in the smallholders protecting policies.

Key words: *agricultural policy, agricultural industry, livestock farms, layer and broiler*

ABSTRAK

Kebijaksanaan pemerintah menyangkut pengembangan industri ayam ras dimulai tahun 1970 melalui kebijakan penanaman modal asing (PMA). Pada tahun tersebut disetujui pengembangan pembibitan ayam ras dari negara Jepang dan Amerika Serikat. Kebijakan ini disusul dengan kebijakan budidaya tahun 1980 yang mengatur pembatasan skala usaha ayam ras. Tujuan kebijakan tersebut adalah untuk menyediakan lapangan kerja sebanyak-banyaknya bagi rakyat dengan dukungan UU Peternakan No 67. Namun setelah 20 tahun berlangsung, ternyata kebijakan ini tidak berhasil efektif bahkan mendorong percepatan pertumbuhan skala besar yang semrawut. Pada tahun 1996 sesaat sebelum krisis ekonomi, industri ayam ras dikuasai oleh peternak skala besar. Usaha rakyat dalam bentuk mandiri dapat dikatakan tidak ada lagi. Tujuan tulisan ini adalah untuk memaparkan perjalanan kebijakan pengembangan industri ayam ras dari tahun 1979 sampai tahun 2003. Pengalaman ini penting sebagai pengetahuan dalam rangka mengembangkan komoditas lain seperti sapi perah, ayam buras dan tanaman pangan, maupun perkebunan yang sampai saat ini terbelenggu dalam kebijakan perlindungan usaha rakyat.

Kata kunci : *kebijakan pertanian, industri pertanian, peternakan, ayam ras*

PENDAHULUAN

Industri ayam ras di Indonesia sebagaimana juga di negara maju dimulai dari usaha hobi di halaman rumah, yang kemudian berkembang menjadi usaha komersial walaupun dalam ukuran usaha rakyat. Selanjutnya karena perkembangan ekonomi, terjadi peningkatan investasi dan teknologi yang mendorong perubahan struktur industri dari usaha rakyat menjadi suatu industri yang mencakup perkembangan semua perangkat atau komponen industri dalam skala besar. Dalam kurun waktu 20 tahun, sejak dimulai

tahun 1975 hingga 1995, peternakan ayam ras rakyat telah berkembang menjadi salah satu industri nasional yang sangat penting, sekali pun hampir seluruh komponen industri dibangun secara padat modal. Saat ini, telur ayam ras dan daging ayam broiler telah memberikan sumbangan masing-masing 50 persen dan 60 persen dari total produksi (Statistik Peternakan, 2002).

Namun demikian, perkembangan industri ayam ras yang relatif cepat itu menyembunyikan suatu kegagalan kebijakan pemerintah yang sesungguhnya menginginkan struktur industri yang sangat berbeda dengan yang eksis sekarang. Selama masa 20 tahun peme-

rintah berjuang sangat keras untuk menciptakan struktur industri perungsaan dalam bentuk usaha rakyat dengan membangun pilar-pilar industri padat modal seperti industri pakan, industri pembibitan ayam dan pengolahan. Inti dari tujuan kebijakan ini adalah membuka lapangan kerja dan sumber pendapatan yang luas bagi masyarakat. Kebijakan pemerintah tersebut beranjak dari UU Peternakan No 67 yang menyebutkan bahwa usaha peternakan merupakan usaha rakyat.

Pada kenyataannya, usaha peternakan ayam ras membutuhkan investasi yang tinggi namun memiliki peluang pasar yang sangat menggiurkan bagi pengusaha swasta. Pemerintah menyadari kenyataan tersebut, dan kemudian melakukan intervensi secara langsung melalui semua lini industri mulai dari budidaya, industri hilir dan hulu, pemasaran, insentif produsen, sampai dengan kelembagaan koperasi. Namun, pemerintah dipaksa mundur oleh kekuatan mekanisme pasar yang menggilas usaha-usaha rakyat dan menggantinya dengan usaha-usaha padat modal dan skala besar.

Gagalnya kebijakan pemerintah tersebut merupakan pengalaman yang sangat berharga. Apalagi mengingat bahwa kebijakan pertanian nasional pada umumnya bertujuan mengembangkan dan memberikan perlindungan kepada usaha rakyat seperti usahatani padi, sapi perah, jagung, perkebunan dan sebagainya. Makalah ini merupakan tinjauan ekonomi dan sejarah bagaimana penerapan seperangkat kebijakan yang kompleks bertentangan dengan mekanisme pasar yang secara alami harus terjadi. Makalah ini juga bertujuan melakukan analisis kritis tentang kebijakan itu sendiri dari sisi ekonomi dan merumuskan jalan keluar yang seharusnya ditempuh pemerintah dalam melindungi usaha rakyat.

TINJAUAN UMUM KEBIJAKAN PERTERNAKAN

Kelahiran suatu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari politik pertanian yang diterapkan dalam suatu negara. Politik pertanian memiliki arti kemauan politik atau itikad pemerintah dalam mengarahkan pengelolaan dan pembangunan pertanian ke arah struktur yang diharapkan. Bagi Indonesia, itikad peme-

rintah itu sebenarnya adalah ekspresi keinginan masyarakat yang tertuang di dalam UUD'45 dan Pancasila. Untuk menegakan kemauan politik, pemerintah memiliki peran yang besar dalam perekonomian. Dari pernyataan di atas jelas terlihat bahwa pemerintah dapat melakukan intervensi baik langsung maupun tidak langsung dalam pembangunan pertanian. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana menetapkan secara operasional peran pemerintah dan berdasarkan pertimbangan apa suatu kebijakan dapat dipilih?

Tujuan politik pertanian pada masa Orde Baru secara umum adalah untuk memperlancar dan mempercepat laju pembangunan pertanian dalam arti luas, baik sektor maupun antara sektor yang antara lain berupa stabilisasi jangka pendek, pengaturan dan pengarahannya perdagangan, meningkatkan pertumbuhan pertanian, pengarahannya dan peningkatan mobilisasi faktor-faktor produksi pertanian, politik dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, dan pengembangan sumberdaya manusia di bidang pertanian. Makalah ini membatasi diskusi pada masalah ekonomi dengan mengulas kebijakan-kebijakan politik pertanian dengan tekanan pada aspek ilmu politik pertanian dan aspek praktis dari sudut pandang ekonomi.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan, makalah ini melihat empat kategori keberhasilan kebijakan (Nagel, 2003), yaitu (1) kebijakan itu berhasil sempurna; (2) kebijakan itu berhasil tetapi manfaat yang diperoleh tidak optimum; (3) kebijakan berhasil tetapi menimbulkan lebih banyak masalah baru; dan (4) kebijakan itu gagal sama sekali. Setiap kategori akan dievaluasi dengan menggunakan lima indikator yakni masterplan, institusi pelaksana, instrumen yang digunakan, disain kebijakan, dan target kebijakan. Kelima indikator ini selalu ada dalam setiap kebijakan. Selain itu, cakupan kebijakan pertanian sangat luas yang dikelompokkan ke dalam tujuh bidang cakupan yakni inovasi teknologi, persediaan dan pengendalian harga input, investasi dan modal, insentif produsen, infrastruktur, kelembagaan dan industri (Simatupang, 20003).

Tujuan Pembangunan Pertanian

Secara konseptual, kebijakan pembangunan pertanian adalah tindakan pemerintah

mengatur pembangunan ke arah yang diharapkan. Analisis politik pertanian sebenarnya adalah membahas kebijakan pembangunan pertanian sebagai bentuk kemauan politik pemerintah. Karena fokus diskusi adalah kebijakan pertanian masa Orde Baru, maka perlu diformulasikan bahwa kebijakan tersebut tidak lain adalah idea-idea normatif yang tertuang dalam landasan Pelita. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan tujuan pembangunan nasional, sebagaimana tercantum dalam Rumusan Pelita, yakni mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, yang merata material dan spritual berdasarkan Pancasila (Anonymous, 1984). Artinya pembangunan itu bukan saja harus mendatangkan kemakmuran, tetapi juga harus menjamin keadilan sosial dan merata di seluruh wilayah.

Para ahli memperdebatkan tujuan pembangunan nasional yang seperti itu, terutama menyangkut apa yang disebut dengan ekonomi berdasarkan Pancasila, yang masih bersifat normatif dan belum terjangkau oleh ilmu-ilmu ekonomi yang positif yang ada sekarang. Hal ini menjadi sebab mengapa pemerintah mengalami kesulitan dalam menjabarkan dengan tepat apa yang dimaksud dengan taraf hidup, pemerataan, serta keadilan. Persoalannya adalah, bagaimana pemerintah seharusnya menjabarkan tujuan-tujuan tersebut secara operasional ke dalam gerakan pembangunan setiap sektor, subsektor dan komoditas?

Khusus untuk sektor pertanian, pemerintah baru berhasil menjabarkan tujuan pembangunan nasional berupa program pembangunan pertanian yang antara lain: meningkatkan produktivitas pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan dan industri, meningkatkan ekspor, meningkatkan pendapatan petani, memperluas kesempatan kerja, dan mendorong pemerataan kesempatan berusaha. Kelima tujuan di atas memperlihatkan bahwa titik berat pembangunan adalah perekonomian.

Landasan Politik Pertanian Nasional

Landasan politik pertanian masa Orde Baru, seperti tertuang dalam GBHN, antara lain adalah pembangunan pertanian tangguh, keterpaduan dalam pembangunan, pembangunan dan pemerataan kesempatan berusaha dan Perlindungan produsen dan konsumen

(Anonymous, 1983). Sehubungan dengan tujuan penulisan makalah ini, maka diskusi difokuskan pada konsep pertanian tangguh dan pemerataan kesempatan berusaha.

Pembangunan Pertanian Tangguh

Mulai Pelita IV pemerintah menca- nangkan suatu kebijakan yang belum disebut- kan dalam Pelita-Pelita sebelumnya, yakni tekad untuk mewujudkan pertanian yang tangguh. Pertanian tangguh merupakan suatu konsep pertanian yang dinamis dan ulet yang secara optimal mampu memanfaatkan sumberdaya alam, tenaga, modal dan teknologi serta secara serentak membangkitkan petani sehingga mampu mengatasi segala tantangan (Kasryno dan Baharsyah, 1984). Tentu saja konsepsi pertanian tangguh seperti itu perlu penjabaran secara operasional supaya setiap pelaku pembangunan dapat berpartisipasi secara baik. Jika tidak demikian maka orang bisa memberikan interpretasi yang berbe- beda terhadap arti pertanian tangguh itu. Penjabaran operasional harus dilanjutkan antara lain dengan menjabarkannya ke dalam bentuk program-program pembangunan. Keberhasilan membuat program pertanian tangguh akan dapat memperlihatkan bahwa konsep pertanian tangguh merupakan hal yang positif, bukan sekedar idealisme. Sejarah telah membuktikan, walaupun idea pertanian tangguh ini telah dilansir jauh sebelum krisis ekonomi namun kebijakan makro pemerintah ternyata tidak berpihak pada pertanian. Akibatnya sektor pertanian ambruk dalam krisis ekonomi sebagai akibat kerapuhan fondasi yang mendukungnya (Kasryno *et al.*, 2001; Anwar, 1999).

Pertumbuhan dan Pemerataan Kesempatan Berusaha

Pemerintah memberikan peluang yang besar bagi kehidupan usaha pertanian skala kecil. Kebijakan ini didorong oleh keinginan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi di dalam negeri sebagaimana lazim dihadapi oleh negara-negara berkembang seperti kepadatan penduduk, kemiskinan dan keku- rangan lapangan kerja. Data berikut ini mem- berikan dukungan terhadap pernyataan di atas. Jumlah angkatan kerja di Indonesia pada

tahun 1978 adalah 53,1 juta jiwa atau 57 persen dari jumlah penduduk. Kira-kira 44,9 juta atau sekitar 85 persen dari jumlah angkatan kerja tersebut berada di pedesaan, sedangkan jumlah penduduk pedesaan itu sendiri adalah 81 persen dari jumlah penduduk Indonesia (Kasryno *et al.*, 1984). Pada tahun 2003, setelah krisis ekonomi, angka kemiskinan kembali pada angka 51 juta jiwa dengan sebaran yang tidak banyak berbeda dengan tahun 1978 (Yusdja *et al.*, 2003).

Dari kenyataan ini dapat diambil kesimpulan bahwa sektor pertanian diharapkan sepenuhnya dapat menampung harapan masyarakat. Maka pemerintah dalam masa priode 30 tahun 1967-1997 memfokuskan seluruh kebijakan untuk melindungi dan mengembangkan usaha rakyat atau usaha skala kecil. Kebijakan pembinaan usaha skala kecil itu sendiri merupakan suatu strategi pembangunan dan pemerataan dalam menyediakan sebanyak mungkin lapangan kerja. Selain itu, pemerintah bertekad melindungi skala kecil melalui informasi secara langsung dengan mengatur dan melindungi industri melalui berbagai kebijakan. Jika tidak demikian, maka perusahaan-perusahaan kecil itu diyakini akan mendapat tekanan dari perusahaan besar. Dapat dipahami bahwa peranan pemerintah tersebut di atas tidak bermaksud untuk menghambat pembangunan tetapi mengarahkan dan memberikan iklim yang sesuai bagi perkembangan usaha rakyat dalam upaya meningkatkan taraf hidup usaha rakyat.

DAMPAK KEBIJAKAN INDUSTRI AYAM RAS

Seperti telah diungkapkan, bahwa tujuan pembangunan sektor pertanian harus sejalan dengan tujuan pembangunan nasional, dan secara konsisten dijabarkan ke dalam program-program pembangunan tiap subsektor pertanian termasuk peternakan. Karena kasus yang digunakan dalam tulisan ini adalah kebijakan pertanian pada subsektor peternakan, maka diskusi langsung difokuskan kepada visi dan misi pembangunan subsektor tersebut, yaitu : *pertama*, meningkatkan pendapatan dan pemerataan kesempatan kerja/berusaha melalui peningkatan produksi ternak

dan hasil-hasil ternak; *kedua* meningkatkan populasi dan produksi ternak untuk mencukupi permintaan dalam negeri, meningkatkan ekspor dan mengurangi impor menuju swasembada protein hewani; *ketiga* mencukupi kebutuhan tenaga kerja ternak untuk intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian termasuk pengembangan daerah transmigrasi; *keempat* meningkatkan jumlah dan produktivitas ternak asli tanpa mengabaikan usaha untuk mempertahankan kelestarian dan permurnian bangsa asli secara efektif; dan *kelima* mengembangkan daya dukung wilayah secara terpadu dengan subsektor lain, khususnya dalam meningkatkan jumlah dan hijauan pakan ternak dengan cara memperbaiki sumberdaya dan lingkungan hidup.

Pemerintah masih melengkapi tujuan di atas dengan beberapa sasaran pembangunan peternakan secara lebih spesifik dan jelas, yakni *pertama* meningkatkan pendapatan petani menjadi US \$ 2 000 per rumah tangga per tahun; *kedua* meningkatkan lapangan kerja dan lapangan berusaha di bidang peternakan dari 6.390 ribu orang pada awal Repelita IV menjadi 7.087 ribu orang pada akhir Repelita V; *ketiga* meningkatkan populasi dan produksi hasil ternak untuk mencukupi permintaan dalam negeri; dan *keempat* meningkatkan nilai ekspor ternak menjadi US \$ 80 juta pada akhir Repelita V.

Industri perunggasan dalam masa Orde Baru, khususnya priode 1975-1995, mendapat sorotan yang terus menerus tiap tahun dari pers dan masyarakat karena kegagalan pemerintah dalam melindungi usaha rakyat. Pemerintah selalu menemui jalan buntu walaupun setiap kegagalan dicoba ditutup dengan kebijakan yang baru baik oleh Departemen Pertanian maupun oleh departemen lain, namun usaha tersebut tidak mampu bekerja bahkan saling bertentangan. Kegagalan tersebut diawali dari kegagalan pemerintah menerapkan kebijakan kesempatan berusaha di bidang industri unggas melalui pembatasan skala usaha khusus aspek budidaya.

Sejarah Kelahiran dan Kegagalan Kebijakan pada Periode 1960-2003

Berikut dilakukan analisis kelahiran dan kegagalan kebijakan melalui pendekatan ilmu ekonomi secara historik. Melalui penelusuran

secara simultan, dapat dipelajari mengapa suatu kebijakan dilahirkan, dan mengapa kebijakan itu tidak berjalan. Untuk memudahkan pemahaman kebijakan-kebijakan pembangunan industri unggas, maka sejarah perkembangan industri unggas dibagi dalam tujuh periode atas dasar perbedaan corak permasalahannya sebagai akibat kebijakan pemerintah.

Periode 1960 sampai dengan 1970

Dalam periode ini usaha ternak ayam ras bersifat usaha sampingan atau hobi, dan masih jauh dari jangkauan usaha ekonomi yang berorientasi produksi dan pasar. Secara umum struktur usaha belum terpisah berdasarkan spesialisasi, karena semua kegiatan agribisnis bersatu dalam peternakan itu sendiri, mulai dari pembuatan pakan dan pengadaan bibit. Sebenarnya pada tahun 1970, agribisnis ayam ras rakyat telah terintegrasi secara vertikal sekalipun masih berskala kecil. Menjelang tahun 1970, usaha hobi ini tumbuh dan berkembang pada skala yang lebih besar dengan struktur yang tetap terintegrasi dan mempunyai orientasi produksi untuk pasar. Peternak rakyat sangat bergairah pada masa ini dan mendorong pertumbuhan jasa usaha rakyat bidang lainnya seperti perdagangan bahan baku pakan, obat-obatan ternak, peralatan ternak dan pemasaran hasil ternak.

Pada periode ini, pemerintah menerapkan kebijaksanaan baru yakni menyetujui penanaman modal asing (PMA) untuk sektor pertanian khususnya peternakan ayam ras. Tujuan kebijakan ini adalah untuk mempercepat pertumbuhan industri unggas melalui penanaman modal asing dan transfer teknologi dari negara maju. Dengan mempercepat laju pertumbuhan, diharapkan usaha-usaha rakyat akan ikut berkembang. Perusahaan asing pertama didirikan adalah perusahaan kerjasama antara Jepang-Indonesia dalam bidang pembibitan dengan rencana produksi 100 ribu ekor per bulan. Inilah kebijakan ekonomi terbesar dalam sejarah perkembangan unggas nasional. Disamping PMA ini, pada tahun 1970 muncul perusahaan pembibit skala kecil dengan modal swadaya dan melakukan kontrak kerjasama pengadaan bibit induk bagi penghasil anak ayam dengan perusahaan luar negeri.

Periode 1971 sampai dengan 1975

Pada periode ini, semakin banyak pengusaha dengan modal PMA dan PMDN membangun tidak saja untuk tujuan menghasilkan bibit, tetapi juga untuk mendirikan pabrik makanan ternak, peralatan peternakan dan usaha ternak komersil. Pertumbuhan PMA dan PMDN yang pesat tersebut ternyata telah membangkitkan persaingan ketat dalam merebut pasar input dan juga output. Pertumbuhan investasi yang lebih cepat dibandingkan laju konsumsi menyebabkan persaingan yang saling mematikan tak dapat dielakkan. Pada periode ini dua perusahaan PMA yang bergerak dalam industri ayam ras dalam periode ini dinyatakan pailit. Salah satu diantara perusahaan itu adalah perusahaan Jepang-Indonesia yang pertama kali berdiri.

Suatu hal yang menarik ialah bahwa pertumbuhan investasi yang pesat tidak terkait skala usaha peternakan rakyat yang ternyata tidak berkembang, tidak bergerak dari 100 sampai 1000 ekor. Investasi itu lebih mengarah pada pertumbuhan usaha skala besar dengan kapasitas 300 sampai 500 ribu ekor. Pada sisi lain, usaha skala besar telah menyingkirkan usaha berskala industri rumah tangga dan pembibit lokal dalam menghasilkan pakan dan bibit (DOC), karena kalah bersaing dengan perusahaan PMA dan PMDN yang bermodal lebih kuat. Bahkan, seperti dikatakan sebelumnya, perusahaan PMA ada juga yang mengalami pailit karena hal yang sama. Tampak dengan jelas bahwa kebijakan PMA dan PMDN tanpa kontrol telah memberikan dampak pada kematian perusahaan-perusahaan kecil, walaupun kebijakan ini memberikan dampak pada pertumbuhan produksi unggas yang luar biasa.

Perlu dicatat bahwa ada tiga dampak kebijakan PMA lain yang sangat penting. *Pertama*, terjadinya perubahan struktur industri dari integrasi menjadi tidak terintegrasi. Hal ini disebabkan karena pemerintah membedakan ijin usaha agribisnis berdasarkan subsistem agribisnis antara lain ijin investasi usaha pabrik pakan berbeda dengan ijin investasi budidaya dan juga berbeda dengan ijin investasi pengolahan dan investasi pembibitan. Maka pada masa itu banyak ditemukan berbagai perusahaan yang bergerak dalam agribisnis peternakan yang bercerai berai dalam berba-

gai manajemen tetapi sebenarnya berada di bawah satu pemilik modal. Peternak tidak lagi membuat pakan, tetapi membeli dari pabrik pakan. *Kedua*, karena pembangunan industri pakan ternak dan pembibit terpusat di wilayah konsumsi yakni sekitar Jabotabek, maka perkembangan usaha rakyat juga terpusat di wilayah tersebut saja. Sementara produksi jagung untuk kebutuhan pakan dihasilkan dari Provinsi Jawa Timur dan Lampung.

Ketiga, tidak adanya keterkaitan produksi bahan baku pakan (jagung, kedelai, dan ikan) dalam negeri dengan industri pakan PMA, karena pabrik pakan membeli jagung dari negeri asalnya sehingga tidak mendorong pertumbuhan produksi dalam negeri bahkan menghambat karena impor jagung pada masa itu bebas tarif dan harga bahan baku pakan impor jauh lebih murah. Keterkaitan produksi jagung dalam negeri hanya terjadi dengan pengusaha pakan skala kecil yang juga mengalami pertumbuhan untuk melayani usaha rakyat. Namun pada saat persediaan jagung dunia menurun, maka pabrik pakan menyerbu persediaan jagung dalam negeri, sehingga usaha pengolahan pakan skala kecil mengalami pailit karena tidak mampu bersaing dengan pabrik skala besar dalam membeli bahan baku pakan.

Keempat, penguraian komponen agribisnis peternakan yang berdiri sendiri-sendiri turut menciptakan usaha peternakan rakyat yang hanya dapat berfungsi melaksanakan budidaya. Hal ini tidak terjadi pada usaha skala besar, karena memang sejak awal usaha skala besar ini terintegrasi dengan pabrik pakan dan pembibitan. Keadaan ini tidak memungkinkan usaha rakyat bersaing dengan usaha peternakan komersil yang terintegrasi tersebut.

Periode 1976-1980

Pada periode ini mulai dirasakan permintaan akan bibit dan makanan ternak dari usaha rakyat semakin lambat, sementara investasi bagi pembangunan pabrik dan pembibitan terus tumbuh dengan pesat sebagai dampak kebijakan penanaman modal asing dalam negeri. Pertumbuhan konsumsi sapi oleh usaha rakyat yang lambat memberikan pukulan bagi perusahaan-perusahaan pakan dan bibit. Beberapa perusahaan PMA ini tidak

dapat lagi hanya melayani usaha rakyat dan karena itu mereka turun langsung ke budidaya, mendirikan usaha-usaha ternak ayam skala besar sebagai salah satu cara memperluas pasar hasil produksinya sendiri. Usaha-usaha ini jelas mematikan usaha rakyat. Kehadiran usaha besar ini demikian pesat, sehingga pasar mengalami kelebihan produksi. Maka tak pelak lagi harga hasil ternak, telur dan daging segera anjlok yang dengan sendirinya memukul usaha ternak skala kecil. Pada akhir periode ini pemerintah mulai menyadari bahwa perlu intervensi untuk melindungi usaha rakyat.

Sebenarnya kejadian bahwa usaha kecil akan mengalami pailit sudah dapat diramalkan sebelumnya melalui pemahaman konsep pasar bebas di mana salah satu kelemahannya adalah mengabaikan distribusi pendapatan, dan kecenderungan industri yang akan berkembang ke arah pemilik modal (Ferguson dan Gould, 1975). Hal ini dapat terjadi dengan cepat karena industri ayam ras memberikan insentif besar bagi pemilik modal pada saat konsumsi yang terus berkembang. Industri ayam ras menyediakan bahan makanan penting bagi kehidupan manusia, sehingga seperti pengalaman di negeri maju, industri ini akan berkembang menuju skala menengah dan besar. Dengan demikian, kesadaran pemerintah tersebut di atas sangat terlambat, karena struktur industri unggas telah berkembang ke arah padat modal. Pada saat itu usaha rakyat telah banyak pailit digantikan oleh perusahaan-perusahaan skala besar yang lebih efisien. Keadaan ini tentu akan sulit untuk membenahinya kembali.

Periode 1981-1984

Periode ini ditandai gejolak protes terhadap pemerintah yang dianggap tidak melindungi usaha rakyat. Tekanan masyarakat yang demikian tinggi ditengah ancaman pengangguran dan peningkatan jumlah penduduk miskin, maka pemerintah memutuskan melakukan intervensi pasar dengan menerbitkan Keputusan Presiden No. 50/1981 yang menetapkan larangan beroperasi usaha-usaha ternak ayam ras petelur lebih 5.000 ekor dan ayam pedaging maksimum 750 ekor per siklus. Ini berarti perusahaan-perusahaan yang sudah terlanjur memiliki usaha skala besar

harus menutup usahanya dan mengalihkannya pada usaha lain seperti pembibitan ayam atau menggantikan dengan usaha lain. Kebijakan ini telah menimbulkan kerisauan para pemilik modal dan mereka menganggap pemerintah sangat terlambat melakukan intervensi. Adalah sulit untuk menghentikan operasi usaha skala besar mengingat kerugian yang diakibatkannya.

Atas dasar itu, untuk menjalankan kebijakan ini pemerintah menyadari pula perlu dibina usaha perkoperasian di kalangan peternak rakyat ditambah suntikan dana kredit untuk mempercepat perkembangan usaha rakyat sebagai upaya untuk segera menggantikan kedudukan skala besar yang harus menciutkan usahanya sesuai dengan tuntutan Kepres tersebut. Untuk mensukseskan kemauan politik ini presiden memerintahkan melaksanakan Bimas ayam, memerintahkan Bulog untuk mengawasi stabilisasi harga telur, mengadakan usaha-usaha peningkatan pemasaran, pembinaan koperasi, melakukan operasi pasar bagi pengawasan harga telur dan daging bagi konsumen dan suntikan dana sekitar Rp 50 milyar sebagai kredit Program Bimas Ternak Ayam.

Ternyata kemudian kebijakan ini tidak berjalan sesuai dengan harapan, bahkan peternak kecil semakin kehilangan kesempatan hidup. Beberapa penyebabnya adalah sebagai berikut: *Pertama*, pembatasan skala usaha sesuai Kepres pada tingkat ukuran usaha yang tidak menguntungkan sehingga tidak menjamin pengembangan peternak rakyat (Yusdja, 1984). Peternak rakyat yang pada umumnya tidak memiliki modal yang cukup justru harus memelihara jauh di bawah skala usaha, yakni < 1.000 ekor. Sekalipun tidak menguntungkan, mereka masih mampu membayar tenaga kerja keluarga. *Kedua*, kredit Bimas ayam berukuran sangat kecil, satu paket untuk seorang peternak, dengan jumlah ayam 500 ekor. Dengan ukuran skala usaha sebesar itu peternak tidak akan mampu mengembalikan kredit. *Ketiga*, pemerintah tidak mampu melakukan kontrol terhadap pasar secara efektif.

Periode 1984-1988

Atas dasar kegagalan kebijakan di atas pemerintah mencoba membuat kebijakan baru

pembenahan struktur industri unggas menjadi berbentuk PIR (Perusahaan Inti Rakyat). Tujuan kebijakan ini tak lain untuk melindungi usaha rakyat, namun secara tidak langsung menerima kehadiran usaha skala besar. Pola PIR merupakan bentuk struktur kerjasama antara inti dan peternak plasma. Inti berfungsi sebagai lembaga pemasaran yang bertugas mensuplai masukan terutama bibit dan pakan kepada peternak secara kredit, dan membeli keluaran telur dan daging dari peternak tersebut. Dengan kata lain inti tidak saja membantu permodalan tetapi juga pemasaran. Sementara itu peranan peternak harus membayar masukan yang dibelinya dengan hasil penjualan keluaran yang diperolehnya. Berapa harga keluaran itu per unit akan ditentukan bersama, tetapi kesepakatan itu harus selalu menguntungkan peternak. Secara konseptual, peternak rakyat mendapat jaminan dalam pemasaran dan mendapat perlindungan inti dengan harga yang menguntungkan.

Namun kenyataan tidak memperlihatkan hal demikian. Pola PIR ternyata tidak bisa berjalan. Sebagian besar peternak kecil dalam periode ini malah gulung tikar (Rusastra *et al.*, 1988). Apa yang terjadi? Adalah mekanisme pasar yang sudah terlanjur bekerja terlalu kuat untuk dikoreksi. Pemerintah sendiri kehilangan arah menghadapi kenyataan ini. Selain itu, tahun 1987 dikenal sebagai tahun keprihatinan, karena secara keseluruhan industri menghadapi berbagai masalah yang tidak kunjung selesai. Antara lain tingginya fluktuasi harga telur dan daging broiler, fluktuasi harga bibit, dan kenaikan harga pakan yang terus menerus sehingga menyulut kegelisahan masyarakat perunggasan.

Pada akhir tahun 1987, pemerintah mengundang seluruh eksponen industri unggas untuk berdialog dalam satu lokakarya unggas nasional (Logasnas, 1987). Logasnas menghimpun masyarakat perunggasan yang terdiri atas para ilmuwan dan ahli dengan praktisi agribisnis peternakan. Hasil dialog itu antara lain disepakatinya perlu pembenahan industri unggas secara lebih baik kecuali pembinaan agribisnis secara keseluruhan dengan tetap menetapkan jaminan kehidupan bagi usaha rakyat. Disepakati pula untuk menindak dengan tegas peternak skala besar yang masih membandel, pembentukan badan bersama sebagai wadah seluruh organisasi

industri unggas (Yusdja, 1988). Wadah bersama ini kemudian dikenal dengan nama Deprindo (Dewan Perunggasan Indonesia) yang ternyata tidak dapat bekerja karena gagal merumuskan program-programnya.

Periode 1989 - 1992

Selama masa 2 tahun 1989-1990 usaha industri unggas bergerak tumbuh tanpa kendali pemerintah. Terlalu banyak permasalahan yang tidak dapat diselesaikan oleh Departemen Pertanian tanpa melibatkan departemen lain. Masalah itu antara lain adalah bentuk pasar input yang oligopolistik khususnya pakan dan bibit yang dikuasai oleh tiga perusahaan besar sementara pemerintah melegalisir Bulog sebagai monopoli impor bahan baku seperti jagung, tepung ikan dan bungkil kedelai. Kelembagaan ekonomi rakyat tidak berkembang karena terlalu banyak keterlibatan pemerintah dalam pembentukannya yang menggunakan pendekatan "top down". Masalah kemitraan yang adil tidak mempunyai bentuk yang jelas. Kesepakatan Logasnas tidak bisa direalisasi dengan mudah karena menyangkut kebijakan antar sektor.

Pertengahan tahun 1990, pemerintah mengeluarkan peraturan baru (deregulasi) yang membatalkan Kepres 50/1992. Peraturan baru ini tertuang dalam Kepres 22 Mei 1990, yang menyatakan bahwa : (1) usaha ternak ayam ras rakyat yang tidak lebih dari 15.000 ekor, tidak memerlukan izin kecuali melapor kepada dinas peternakan setempat; dan (2) usaha skala besar diperkenankan dengan syarat harus bermitra dengan usaha rakyat, di mana dalam masa tiga tahun porsi usaha rakyat lebih besar, dan sekurang-kurangnya 65 persen produksi untuk ekspor terutama untuk PMA. Khusus untuk skala besar harus meminta izin kepada Menteri Pertanian. Ini berarti dari regulasi memasuki regulasi baru dengan tetap mengarahkan kebijakan pada pembinaan skala kecil.

Periode 1992-1996

Kepres 22 Mei 1990 merupakan kebijakan yang tetap membingungkan, karena seperti telah dibahas bahwa peternakan rakyat hanya mampu pada ukuran kurang dari 1000

ekor, maka pembatasan 15 000 ekor untuk usaha rakyat tidak memecahkan masalah, karena tidak ada usaha rakyat yang akan berkembang mencapai skala usaha itu karena kesulitan modal. Pada sisi lain tidak ada pemilik modal yang bersedia menanam investasi untuk skala 15 000 ekor tersebut karena terlalu kecil dibandingkan pasar yang sangat luas. Namun demikian, Kepres ini telah dimanfaatkan oleh skala besar untuk mengelabui pemerintah dengan membagi-bagi usahanya dalam berbagai nama kepemilikan sehingga tidak menyimpang dari Kepres no 22/90 tersebut. Pada kenyataannya dalam periode 1992-1996 tercapai kemajuan industri ayam ras dengan prestasi yang tertinggi karena dominasi perusahaan besar yang sangat tinggi.

Dalam priode ini usaha ayam petelur rakyat dapat dikatakan sudah tidak ada dan digantikan oleh usaha-usaha skala menengah dengan ukuran 20.000 ekor ke atas. Sementara itu usaha broiler rakyat yang mandiri dapat dikatakan punah sama sekali dan penyebabnya adalah ketidakmampuan peternak rakyat secara mandiri menyediakan industri pasca panen seperti pengolahan ayam hidup menjadi karkas. Produksi ayam broiler yang ada saat ini dapat dikatakan berasal dari usaha skala besar dan para pedagang ternak yang bermitra dengan peternak rakyat. Perlu juga dicatat bahwa kemitraan yang berlangsung saat ini dinilai sulit diharapkan menjadi andalan untuk membangun ekonomi peternak rakyat yang modern dan dinamis (Sipayung *et al.*, 1997). Bentuk kemitraan yang berlaku sekarang memberikan nilai tambah yang kecil kepada peternak plasma. Dengan pendapatan yang kecil menyebabkan perkembangan usaha menjadi terbatas. Dapat diramalkan bahwa Kepres 22 Mei 1990 tidak akan berjalan efektif untuk melindungi usaha rakyat. Adalah ironis, bahwa pembukaan tahun 1996 dimulai dengan berita kekuatiran atas ancaman pailit ribuan usahaternak broiler rakyat, karena tidak mampu bersaing dengan skala besar, sekalipun mendapat perlindungan pemerintah (Yusdja, 1996).

Pada sisi lain, ketergantungan industri pada impor bahan baku cenderung semakin tinggi, mulai dari teknologi, investasi, bibit, pakan, bahan baku pakan dan obat-obat ternak dan para ahli. Praktis dalam industri

ayam ras, wilayah Indonesia merupakan perpanjangan tangan para pemilik modal dan produsen ternak negara lain. Indonesia hanya menyediakan tempat dan tenaga kerja. Dengan demikian industri ayam ras yang sedang berkembang pesat tidak sesuai dengan konsep pertanian tangguh yang dirumuskan pada tahun 1987.

Priode 1997-2003

Tahun 1997 Indonesia mengalami krisis moneter, yang kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi dan politik. Dalam krisis ini, nilai tukar dollar AS melompat dari Rp 2000 menjadi Rp 10.000 sampai Rp 15.000. Kenaikan nilai tukar ini berdampak kepada kenaikan harga impor bahan baku industri ayam ras seperti bibit ayam, bahan baku pakan dan obat-obatan ternak. Akibatnya terjadi penurunan produk industri ayam ras antara 50-60 persen (Widijati, 1998; Anonymous, 2003). Perusahaan ayam ras rakyat yang mandiri dan sebagian perusahaan skala menengah dapat dikatakan mengalami pailit total, sedangkan sebagian yang lain khususnya industri yang teintegrasi mengurangi produksi di bawah 80 persen.

Dengan demikian dampak krisis moneter telah memberikan kejutan yang sekaligus membuktikan bahwa industri ayam ras yang menjadi komoditas primadona ternyata ditopang oleh industri yang sangat rapuh. Ketidakberdayaan usaha rakyat dan usaha skala besar menghadapi krisis moneter merupakan suatu hal yang benar-benar memilukan. Saragih (1998) mengidentifikasi penyebabnya yakni karena faktor eksternal seperti krisis moneter dan krisis ekonomi dan faktor internal seperti struktur dan perilaku agribisnis berbasis peternakan sangat rapuh dan diperparah oleh bias kebijakan makro dan strategi industrialisasi yang kurang bersahabat khususnya dengan subsektor peternakan.

Tahun 2000 pemerintah mencabut Keppres No 22 dan berakhirlah secara operasional intervensi pemerintah dalam pengaturan skala usaha (Yusdja *et al.*, 2001). Artinya, selama 20 tahun melakukan intervensi penuh untuk mengarahkan pembentukan struktur industri ayam ras menjadi bentuk usaha rakyat, telah gagal total dengan biaya yang

sangat mahal. Seperangkat kebijakan masa lalu tidak saja gagal tetapi juga telah turut menyumbang bagi pembentukan struktur pasar yang monoplistik/oligopolistik dalam pasar pakan dan bibit dan telah membentuk pasar monopsonist / oligopsonist dalam pembelian produk unggas yang berasal dari usaha rakyat.

Tahun 2002 industri ayam ras mulai meningkat kembali dengan cepat dibawah kendali perusahaan-perusahaan skala besar dan bentuk pasar yang oligopsonist dan oligopolist. Dikatakan dibawah kendali skala besar, karena usaha rakyat yang mandiri sudah tidak ada lagi, kecuali usaha rakyat yang bermitra dengan perusahaan skala besar baik dalam bentuk vertikal maupun horizontal. Pemulihan industri ayam ras yang terjadi tahun 2002 diakui telah menyamai kondisi tahun 1996. Namun demikian, timbul pertanyaan, apakah industri ayam ras akan mengulang kembali pengalaman hidupnya yang rapuh? Hal ini akan sangat tergantung pada seperangkat kebijakan pertanian masa depan.

DISKUSI KEGAGALAN KEBIJAKAN DARI SISI TEORI EKONOMI

Berikut ini adalah gambaran teori ekonomi produksi, perusahaan dan pasar yang disusul dengan berbagai komentar dan hipotesis penyesuaian pada industri ayam ras. Tetapi diakui bahwa politik pertanian sebagai ilmu tentulah bersifat universal, tidak bertujuan membela kepentingan suatu kelompok tertentu. Ilmu politik pertanian bertugas untuk menganalisis berbagai faktor yang perlu diperhatikan dalam merumuskan kebijakan pertanian. Faktor-faktor ini mencakup ekonomi, sosial, politik, budaya, teknik dan sebagainya. Karena itu ilmu politik pertanian merupakan cabang ilmu yang lebih luas dari ilmu ekonomi pertanian.

Sebuah Argumen: Bagaimana Konsep Firm yang Operasional ?

Untuk memahami kegagalan pemerintah dalam membina skala kecil, dapat ditelusuri melalui analisis terhadap konsep apa yang disebut dengan *firm* secara operasional. Menurut teori ekonomi mikro, suatu *firm* atau

perusahaan dapat didefinisikan sebagai suatu bentuk kelembagaan (individu atau sekumpulan orang sebagai pemilik), yang membeli input yang kemudian mengolahnya dan kemudian menjual hasilnya dengan tujuan mencari keuntungan (Quandt, R.E. and Henderson, J.M. 1980).

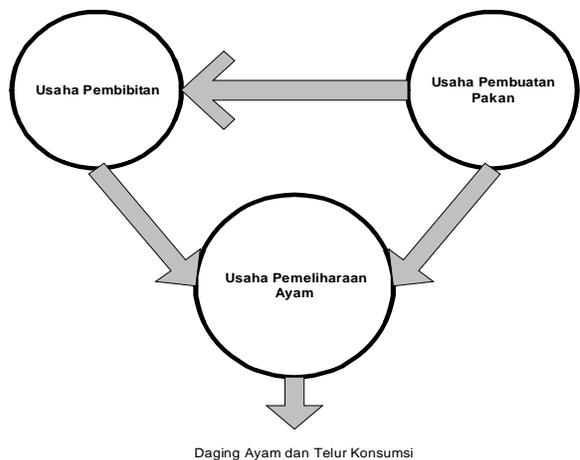
Pertanyaannya adalah apakah konsep *firm* berlaku juga andaikata pemerintah menganggap *firm* adalah suatu usaha dengan tujuan utama sebagai lapangan berusaha dan lapangan kerja? Pemerintah memang secara politis melihat *firm* sebagai sumber lapangan kerja sehingga tidak heran mengapa pemerintah mendorong membentuk banyak *firm* atau dikenal dengan usaha rakyat untuk mengatasi masalah pengangguran, sekalipun untuk itu pemerintah mengeluarkan biaya pembinaan yang relatif besar? Kedudukan peternak dalam perekonomian tidaklah penting, karena yang diutamakan adalah apakah pekerja memperoleh pendapatan minimal upah tenaga kerja, dan tujuan memaksimalkan keuntungan bukanlah hal yang utama. Pembatasan skala usaha budidaya ayam ras dengan perspektif semacam itu tidak sesuai dengan asumsi perusahaan memaksimalkan keuntungan sehingga konsep efisiensi produksi tak berlaku.

Lebih jauh, hal ini dapat dijelaskan berikut ini. Menurut teori *firm* peternak atau manager bebas menentukan suatu tingkat produksi yang optimum untuk pendapatan keuntungan yang maksimum. Tetapi konsep ini tidak berlaku jika pemerintah turut campur dengan melakukan pengawasan tingkat produksi yang diperbolehkan, seperti kebijaksanaan skala usaha, terutama jika pembatasan skala usaha itu berada pada tingkat produksi yang tidak efisien. Selain itu dalam usaha ternak ayam seorang peternak manager *firm* tidak mempunyai pilihan dalam memadukan faktor-faktor produksi, karena usaha ternak ayam ras telah memiliki teknologi dalam satu paket yang sama sekali tidak lagi bisa direorganisasi secara teknis. Masalahnya adalah apakah paket yang ditawarkan itu sudah efisien dari segi biaya dan ekonomi? Usaha ternak ayam ras sangat tergantung pada harga masukan dan keluaran untuk mendapatkan efisiensi biaya dan ekonomi tersebut. Namun, dengan skala kecil, usaha ternak ayam ras tidak mempunyai kemampuan

dalam penentuan harga, terutama jika bergerak secara individu.

Ada pihak-pihak lain yang mengambil alih tugas-tugas peternak rakyat sehingga peternak hanyalah menjadi seorang *assembler*. Pihak-pihak lain itu adalah terutama perusahaan pabrik pakan dan pabrik bibit. Mereka mampu melakukan alokasi-alokasi yang efisien bagi input dalam menghasilkan pakan dan bibit, dan kemudian menjualnya pada peternak dalam bentuk siap pakai. Jika harga pakan terlalu tinggi, maka peternak tidak akan dapat berbuat banyak selain tetap membeli untuk mempertahankan hidup ternaknya.

Logika di atas memperlihatkan bahwa adalah keliru jika orang menganggap usaha ternak merupakan sebuah perusahaan dalam konsep teori mikro. Tidak heran jika pendekatan teori *firm* pada usaha ternak yang dijadikan dasar kebijakan, maka implikasi kebijakan seperti itu akan mempunyai arah yang keliru. Suatu saran yang barangkali lebih baik ialah memperlakukan ketiga pelaku di atas yakni peternak, pembibit dan perusahaan pakan (selanjutnya dengan istilah trio) sebagai suatu *firm*, dengan anggapan ada integrasi sempurna antara ketiganya seperti terlihat pada Gambar 1 (Nesheim dan Card, 1979).



Gambar 1. Konsep Firm Ayam Ras Benar Mengandung Paling Tidak Tiga Komponen Yakni Pembibitan, Pakan dan Pemeliharaan

Walaupun tak disangkal bahwa masing-masing anggota trio dalam kenyataannya mempunyai manager sendiri-sendiri yang juga

bertindak sendiri-sendiri, tetapi mereka mempunyai saling ketergantungan pasar baik masukan maupun keluaran. Pembibit membutuhkan pakan yang didapatkan dari pabrik pakan, sedangkan peternak adalah pasar bagi produksinya. Pabrik pakan sendiri membutuhkan peternak dan pembibit bagi pelemparan produksinya. Jika satu pihak tidak ada, maka semuanya menjadi tidak ada. Jika peternak mundur atau tak berkembang, maka praktis kedua pihak lainnya tidak akan berkembang pula. Kergantungan ini sangat tinggi karena bersifat biologis.

Timbul pertanyaan siapakah dari trio ini yang memaksimalkan keuntungan? Seharusnya, sebagai industri yang harus menikmati trio itu sendiri dalam satu kesatuan. Anggapan ini sangat perlu atau harus diperlakukan demikian untuk keperluan analisis yang memperlihatkan tingkat keuntungan yang sesungguhnya dan berapa seharusnya bagian mereka masing-masing, seandainya mereka bekerja sendiri-sendiri secara adil sehingga mereka bisa berkembang. Secara tegas, kebersamaan trio akan dapat menciptakan pertumbuhan bagi mereka sendiri. Barangkali pada posisi ini dapat dimanfaatkan teori yang menganggap bahwa kebersamaan sebagai barang masyarakat (Swasono, 1985).

Dalam konteks ini, pengelolaan melalui koperasi atau PIR, dengan trio sebagai bagian utama, adalah solusi yang sangat tepat. Dari pemikiran inilah dapat dilihat bahwa jika integrasi itu lemah, maka konsep PIR tidak mungkin berjalan. Semakin tinggi level integrasi akan semakin sukses pemerataan pembangunan dalam pengembangan industri unggas. Dan ini terbukti bahwa bentuk PIR yang ada sekarang tidak melibatkan trio secara utuh, sehingga PIR berjalan pincang. Indikator kelemahan integrasi ini adalah masing-masing firm dalam trio memaksimalkan keuntungannya sendiri-sendiri dan yang sangat dirugikan adalah pihak yang paling lemah.

Kebijakan Pembatasan Skala Usaha

Skala usaha dalam ilmu ekonomi adalah ukuran suatu usaha (*firm*). Pertanyaan yang cukup mendasar adalah: apakah yang dijadikan dasar penentuan skala usaha itu? Produksi ataukah banyaknya salah satu faktor

produksi yang digunakan? Kalau salah satu faktor produksi, maka perlu ditunjukkan faktor produksi yang mana antara tanah, modal dan tenaga kerja yang digunakan, dan apa alasannya? Bagaimana dengan usaha peternakan, dimana tanah bukan merupakan suatu dasar bagi produksi ternak secara langsung?. Pada usaha ternak ayam ras, penggunaan tanah tidak bisa dijadikan ukuran skala usaha. Alternatif yang tepat adalah tenaga kerja, modal dan produksi sebagai dasar penentuan skala usaha. Indonesia tentu tidak akan membatasi penggunaan tenaga kerja, selain bahasa tenaga kerja dapat diperkecil melalui pengembangan teknologi. Jadi, penentuan skala usaha berdasarkan banyaknya tenaga kerja yang digunakan, tidak akan konsisten dengan keadaan yang sebenarnya. Maka pilihan dasar pengukuran skala usaha adalah bibit, kandang dan tingkat produksi.

Memilih salah satu indikator di atas merupakan persoalan yang sangat menarik, karena berbagai faktor. *Pertama*, jumlah ayam berkorelasi positif dengan jumlah produksi. Logikanya jumlah ekor ayam adalah jumlah ekor produksi ayam hidup itu sendiri. Jumlah ayam juga menentukan jumlah telur. Dengan demikian jumlah ayam dapat digunakan sebagai proksi dari produksi daging dan produksi telur. *Kedua*, modal dalam usaha ternak ayam berupa pakan dan bibit sebagai input utama yang sangat menentukan produksi. Pakan dan bibit merupakan modal yang sangat terkait dengan jumlah ayam. Logikanya jumlah bibit adalah jumlah ayam itu sendiri. Dan jumlah ayam adalah jumlah ekor ayam potong itu sendiri. Sedangkan jumlah pakan merupakan bahan baku utama bagi proses pembuatan keluaran yakni telur dan daging.

Atas dasar itu pembatasan skala usaha dari segi produksi atau salah satu faktor produksi yang lain mungkin akan memberikan dampak yang sama, karena salah satu alternatif di atas praktis membatasi seluruh faktor produksi lain secara konsisten. Namun, dengan melakukan pembaasan faktor produksi, maka produksi juga akan terbatas. Dalam hal ini, sebagaimana diketahui bahwa pemerintah membatasi jumlah ayam petelur sebanyak 5000 ekor dan jumlah produksi ayam pedaging sebesar 750 ekor per minggu. Pembatasan jumlah ayam dan jumlah produksi memberikan dampak yang sama

terhadap produksi. Pembatasan semacam ini perlu didekati dengan konsep teori ekonomi di atas, agar dapat ditentukan kelayakan ekonomi sebelum dibahas bagaimana iklim yang sesuai untuk perkembangan skala kecil. Dari titik inilah langkah pertama untuk melihat efektivitas sebuah kebijakan berdasarkan konsep ekonomi dalam mencapai pertumbuhan dan pemerataan.

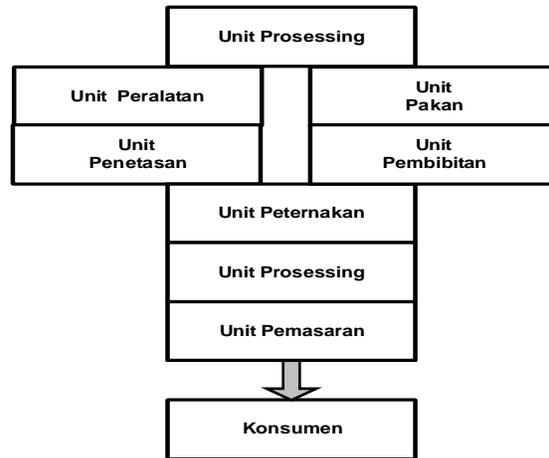
Masalah lebih jauh adalah, apa arti pembatasan skala usaha bagi trio sebagai suatu konsep industri? Dampak yang jelas adalah bahwa pasar bagi mereka menjadi semakin sempit, karena dengan pembatasan produksi bagi produk akhir praktis permintaan terhadap "intermediate product" oleh satu unit perusahaan juga akan terbatas. Perluasan hanya mungkin dengan memperbesar jumlah perusahaan-perusahaan peternakan kecil tersebut. Inilah intinya masalahnya, karena peternak kecil itu justru tidak bisa mengembangkan dirinya.

Integrasi Antara Eksponen Struktur Industri

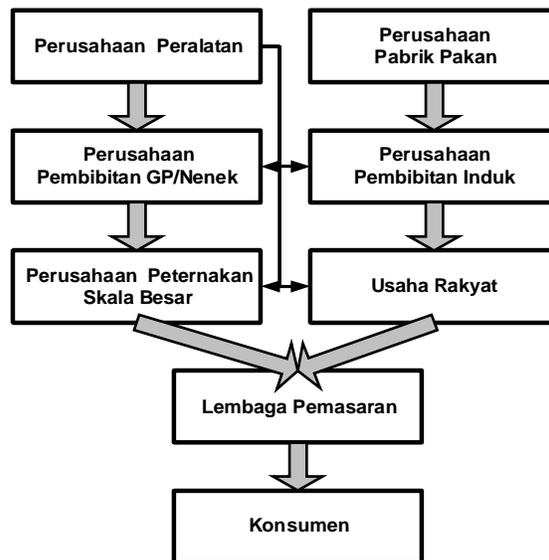
Analisis integrasi antara eksponen struktur memperlihatkan tinggi rendahnya kebersamaan di antara mereka. Struktur yang semakin sederhana, menunjukkan kebersamaan antara organ struktur relatif tinggi. Indikator untuk mengukur integrasi ini adalah melalui konsep pembentukan harga input dan output *intermediate*. Jika dilakukan bersama, keuntungan dapat dibagi bersama; namun jika masing-masing menetapkan sendiri berarti memaksimalkan keuntungan sendiri. Secara empiris hal ini dapat dilihat dari pengalaman berikut. Pada periode sebelum 1970, struktur industri masih dalam kebersamaan yang sangat kuat (Gambar 2). Kemudian menjelang tahun 1981 berkembang kearah spesialisasi sebagaimana terlihat pada Gambar 3. Pada situasi ini usaha rakyat mengalami pukulan ekonomi yang cukup deras. Usaha rakyat ini selain ternyata tidak efisien, perkembangan harga keluaran jauh juga lebih lambat dibanding laju harga masukan.

Kemudian pemerintah turun tangan melindungi usaha rakyat melalui Kepres 50, yang melarang dengan paksa kehadiran usaha-usaha skala besar. Namun pengusaha-pengusaha bermodal ini enggan mematuhi

pemerintah. Berbagai cara mereka melakukan untuk mengelabui pemerintah, antara lain membagi-bagi surat pemilikan dan usaha peternak terhadap beberapa orang anggota tersebut, seakan-akan usaha itu dimiliki banyak orang dalam ukuran skala kecil (dikenal dengan istilah "kapling"). Padahal pemilikan usaha itu tetap berada pada tangan satu pemilik modal. Hal ini menandakan bahwa masalah ekonomi yang dihadapi skala kecil tidak mengalami perbaikan, malah cenderung kacau.

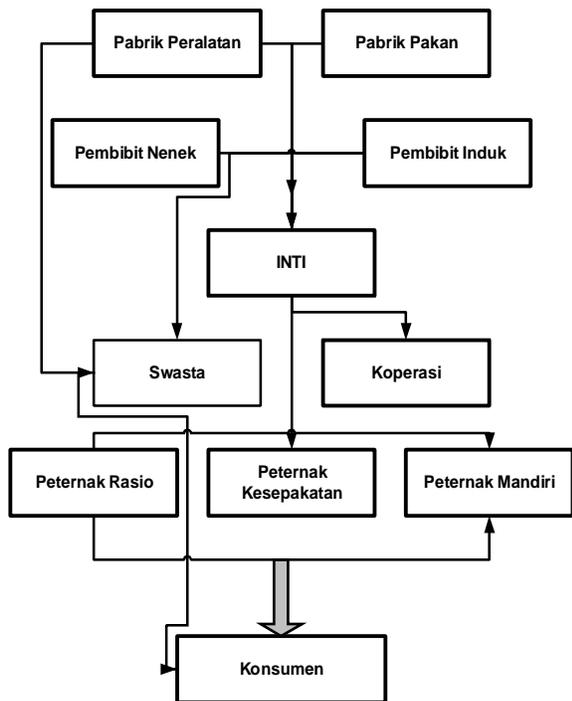


Gambar 2. Struktur Industri Unggas Ras Nasional Tahun 1970



Gambar 3. Struktur Industri Unggas Ras Nasional Tahun 1984

Tahun 1984 berlaku kebijakan PIR Unggas, yang memaksa perombakan struktur yang sudah ada ke arah seperti terlihat pada Gambar 4. Dua bagian utama dari struktur PIR adalah Inti dan Plasma. Inti bertugas mensuplai saponak kepada peternak plasma merupakan peternak rakyat, dan menampung hasil produksi peternak rakyat itu. Dengan kata lain, merupakan badan yang membantu peternak dalam pengadaan masukan termasuk modal dan pemasaran. Jelas dari konsep ini bahwa pihak Inti dibebani tugas mengayomi si kecil, supaya si kecil ini dapat berusaha dalam iklim yang baik. Tetapi pertanyaan timbul, siapakah sebenarnya yang mengayomi si kecil dalam hal itu? Apakah Inti atau pemerintah? Secara teoritis, Inti tidak akan melakukannya, karena dalam ilmu ekonomi tidak ada perusahaan yang bersedia mengeluarkan investasi yang bersifat publik. Pemerintah mempunyai kemungkinan untuk melakukan hal itu, tetapi posisi pemerintah adalah sangat lemah. Pemerintah tidak mengeluarkan dana yang cukup dan hukum-hukum yang kuat untuk mengayomi si kecil.



Gambar 4. Struktur Industri Menurut Konsep PIR

Inti dapat dikelompokkan dalam dua struktur yakni perusahaan swasta dan koperasi. Dari sisi ilmu ekonomi, kedua jenis inti ini mempunyai konsep ekonomi yang berbeda. Perusahaan swasta lebih berorientasi pada tindakan mensejahterakan diri sebagai individu, sementara koperasi berorientasi pada kesejahteraan bersama. Sementara pemerintah mempunyai cita-cita bahwa pada suatu saat usaha swasta akan dilenyapkan dan diganti dengan koperasi. Plasma adalah peternak rakyat yang menjadi anggota PIR. Ada tiga kelompok plasma yakni Peternak Rasio (PR), Peternak Kesepakatan (PK, dan Peternak Mandiri (PM). PR memberikan pengertian bahwa antara plasma dengan inti dalam jual beli berdasarkan rasio harga antara pakan dan keluaran. Rasio ini harus selalu menguntungkan peternak plasma. Sedangkan plasma pada pola PK mempunyai pengertian bahwa jual beli dilakukan dengan harga yang disepakati bersama, dan kesepakatan itu harus selalu bertujuan mengayomi peternak plasma. Sedangkan PM mempunyai pengertian peternak yang bebas.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Salah satu wawasan berpikir yang mendasar dalam merumuskan kebijakan pembangunan pertanian dan peternakan adalah ilmu ekonomi. Titik sentral pembahasan adalah bagaimana ilmu ekonomi melihat pembangunan dan pemerataan baik menurut pikiran ekonomi liberal, maupun ekonomi Pancasila. Para ahli ekonomi berpendapat bahwa antara pembangunan dan pemerataan tidak dapat berjalan bersama-sama (Hirsleifer, 1984) Hingga sekarang, para ahli belum berhasil merumuskan ilmu ekonomi untuk menjawab bagaimana pelaksanaan pemerataan itu sendiri. Di lain pihak konsep ilmu ekonomi liberal yang sudah cukup mapan, tidak bisa diterapkan di Indonesia karena dianggap bertentangan dengan ekonomi Pancasila, terutama sikap ekonomi liberal yang mendewakan kepuasan konsumtif individu.

Makalah ini telah menampilkan suatu kasus pembangunan dan pemerataan pada sub sektor unggas. Kasus ini untuk memperlihatkan bagaimana seperangkat kebijakan

politik pertanian dan ilmu ekonomi pada sub sektor peternakan telah menemui jalan buntu. Pada mulanya, pemerintah bertekad membangun industri unggas dengan menerapkan sistem ekonomi liberal. Tetapi kemudian pemerintah mengubah kebijakan itu menjadi perekonomian unggas yang diatur oleh pemerintah untuk mendukung keberhasilan pemerataan. Hasilnya, sebagaimana telah diperlihatkan bahwa sekalipun pembangunan industri berkembang dengan pesat, namun pencapaian pemerataan tidak atau sangat jauh dari harapan. Peternak-peternak skala kecil tidak dapat hidup secara mandiri. Artinya, pembangunan industri unggas tetap berada di tangan segelintir orang.

Kebijakan perlindungan skala kecil membutuhkan kebijakan demi kebijakan sehingga menjadi sangat kompleks, membutuhkan energi dan biaya yang besar. Dengan kompleksitas yang tinggi, maka sulit dilakukan pengawasan sehingga tingkat keberhasilan kebijakan itu diragukan. Diyakini bahwa perlindungan usaha kecil dalam sektor pertanian tidak dapat hanya menjadi tanggung jawab Departemen Pertanian sementara departemen lain hanya mendukung. Perlindungan usaha rakyat, jika pemerintah tetap bertahan dengan pola ini, membutuhkan kekuatan yang sangat besar dan itu hanya mungkin diperoleh melalui kebersamaan antara semua pihak yakni pelaku ekonomi dan pelaku politik, khususnya para penentu kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous. 1983. Pertanian Tangguh. Badan Rapat Kerja Badan Litbang Pertanian, 1983. Departemen Pertanian. Jakarta
- Anonymous. 1983. Rancangan Pembangunan Lima Tahun Republik Indonesia. Sekretariat Negara, Jakarta.
- Anonymous. 2003. Evaluasi Kinerja Pembangunan Pertanian Tahun 2002. Departemen Pertanian. Inspektorat Jenderal. Jakarta.
- Anwar E. 1999. Mobilisasi Sumberdaya Ekonomi dalam Mengatasi Masalah Pengangguran ke Arah Pemerataan yang Menyumbang kepada Pertumbuhan Ekonomi. Makalah Seminar Nasional Pembangunan Wilayah dan Pedesaan. 5 Desember 1999. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

- Ferguson and Gould. 1975. Micro Economic Theory. Mc Graw Hill. Book Company, Philadelphia.
- Hirshleifer, J. 1984. Price Theory and Applications. Prentice Hall-Inc. London
- Kasryno, F. S. Baharsah dan Teken IGB. 1984. Strategi Pembangunan Pertanian Tangguh di Indonesia. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Kasryno, E. Pasandaran., P. Simatupang., Erwidodo dan T. Sudaryanto. 2001. Membangun Kembali Sektor Pertanian dan Kehutanan. Prosiding Perpekstif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Logasnas. 1987. Buku Lokakarya Perunggasan Nasional. Poultry Indonesia. Jakarta.
- Mubyarto dan Boediono. 1980. Ekonomi Pancasila. Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Nagel. S. S. 2003. Menjembatani Teori dan Praktek Dalam Evaluasi Kebijakan. Buku: Evaluasi Kebijakan Publik. Editor: Hessel Nogi S, Tangkilisan. p.1-19. Penerbit Balairung & Co. Yogyakarta.
- Nesheim, M.C., R.E. Austic and Card L.E. 1979. Poultry Production. 12th edition. Lea & Febiger. Philadelphia.
- Rusastra I. W, Y. YUSDJA, Sumaryanto, D. H. Darmawan dan A. Djatiharti. 1988. Penelitian Analisa Finansial dan Ekonomi Kelembagaan Perusahaan Inti Rakyat Perunggasan. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Saragih. B. 1988. Krisis Ekonomi dan Reformasi Agribisnis Berbasis Peternakan. Makalah Disampaikan Dalam Dialog Nasional Peternakan. Fakultas Peternakan IPB 1988. Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Simatupang, P. 2003. Analisis Kebijakan: Konsep Dasar Dan Prosedur Pelaksanaan. Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Vol. 1. Nomor 1, Maret 2003. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Sipayung. T, R. Pambudy, R. Damanik, J. R. Saragih dan N. Kusumawardani. 1997. Pemantapan Pengembangan Pola Kemitraan Usaha Ayam Ras dan Sapi Potong Dalam Rangka Koordinasi Perencanaan. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Studi

- Pembangunan Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Swasono, Sri-Edi. 1985. Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi. Edisi Pertama. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Statistik Peternakan. 2002. Statistik Peternakan Direktorat Peternakan. Departemen Pertanian Jakarta.
- Quandt, R.E. and Henderson, J.M. 1980. Microeconomics Teori, A. Mathematical Approach. Second Edition. International Student Edition. McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo.
- Widijati. U. 1998. Perunggasan Indonesia Dalam Krisis Moneter dan Langkah Penyelamatannya. Makalah disampaikan Dalam Diskusi Panel Industri Perunggasan di Indonesia Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan. Puslitbangnak. Bogor.
- Yusdja Y. 1984. Analisis Fungsi Keuntungan Usaha Ternak Ayam Petelur. Thesis Magister Saint. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Yusdja Y. 1988. Pembangunan Peternakan Unggas Berada di Persimpangan Jalan. Poultry Indonesia. April No. 100. Margi Group. Jakarta.
- Yusdja Y., N. Ilham., W. K Sejati dan Valeriana. 2001. Prosiding Seminar: Perpektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Yusdja Y., N. Safaat, B. Irawan, P.U. Hadi, B. Sayaka, H. Malian, R. Sajuti, Mewa Ariani dan Gatot. 2003. Rancangan Pembangunan Pertanian Jangka Panjang. Laporan Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Yusdja Y. 1996. Daging Ayam Broiler Bisakah Menjadi Komoditi Ekspor Andalan? Majalah Pangan. No. 29. Vol III. 1996. Bulog. Jakarta.