

Dampak Kebijakan Persusuan di Indonesia Terhadap Kesejahteraan Stakeholder

Impact of Indonesia's Dairy Policy on Stakeholder Welfare

**Devi Agustia^{*1}, Annisa Fitri², Reny Andriyanti³, Didik Suryadi⁴,
Khori Suci Maifianti¹, Sudirman Sirait⁶**

¹Program Studi Agribisnis Universitas Teuku Umar

Jl. Cut Nyak Dhien No 43 Gampong Kampung Belakang, Johan Pahlawan Aceh Barat

²Program Studi Agribisnis Pangan Politeknik Negeri Lampung

³Program Studi Manajemen Institut Bisnis dan Informatika (IBI) Kosgoro 1957

Jl. M. Kahfi II No. 33 Jagakarsa Jakarta Selatan

⁴Program Studi D3 Agribisnis, Sekolah Vokasi, Universitas Sebelas Maret
Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia

⁵Program Studi Agroteknologi, Universitas Borneo Tarakan

Kota Tarakan, Kalimantan Utara, Indonesia

*Email: devi.agustia@utu.ac.id

(Diterima 15-12-2025; Disetujui 21-01-2026)

ABSTRAK

Industri susu Indonesia mengalami perkembangan signifikan dalam satu dekade terakhir, namun tetap menghadapi tantangan akibat liberalisasi pasar dan meningkatnya persaingan global. Kebijakan BUSEP rasio yang diterapkan sejak 1982 dirancang untuk melindungi peternak sapi perah rakyat melalui kewajiban penyerapan susu segar domestik oleh industri pengolahan. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah secara sistematis dampak kebijakan tersebut terhadap kesejahteraan pelaku industri susu yaitu pemerintah, produsen, dan konsumen, serta mengidentifikasi implikasi ekonomi dan sosial yang muncul. Metode penelitian menggunakan pendekatan *systematic literature review* yang dipadukan dengan analisis komparatif statis berdasarkan data sekunder. Perbandingan dilakukan terhadap kondisi sebelum dan sesudah pencabutan kebijakan BUSEP rasio, dengan fokus pada perubahan surplus produsen dan surplus konsumen. Selain itu, penelitian menganalisis pengaruh kebijakan tarif impor sebesar 5% terhadap struktur harga dan penawaran susu domestik. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan BUSEP rasio meningkatkan surplus produsen namun secara signifikan menurunkan surplus konsumen, sehingga menyebabkan penurunan *net social welfare*. Pencabutan kebijakan pada tahun 1998 tidak memberikan manfaat yang diharapkan karena harga susu impor melonjak tajam akibat krisis moneter, sehingga industri pengolahan tidak dapat mengoptimalkan sumber pasokan alternatif. Kompetisi dengan produsen internasional menuntut peningkatan efisiensi dan daya saing peternak domestik. Secara keseluruhan, temuan penelitian mengindikasikan bahwa kebijakan yang ada belum mampu meningkatkan kesejahteraan secara optimal. Oleh karena itu, diperlukan perumusan kebijakan baru yang lebih adaptif dan berorientasi pada peningkatan efisiensi produksi, stabilitas harga, serta perlindungan yang berkelanjutan bagi peternak susu nasional.

Kata kunci: BUSEP Ratio, Surplus produsen-konsumen, Liberalisasi Pasar

ABSTRACT

Indonesia's dairy industry has undergone substantial development over the past decade, yet it continues to face persistent challenges arising from market liberalization and intensifying global competition. The BUSEP ratio policy, introduced in 1982, was designed to protect smallholder dairy farmers by mandating the absorption of domestically produced fresh milk by processing industries. This study aims to systematically examine the impacts of this policy on the welfare of key stakeholders: government, producers, and consumers, while also identifying the resulting economic and social implications. The research employs a systematic literature review combined with static comparative analysis using secondary data. Comparisons are drawn between conditions before and after the abolition of the BUSEP ratio policy, with specific attention to changes in producer surplus and consumer surplus. In addition, the study assesses the influence of a 5% import tariff on domestic milk pricing structures and supply conditions. The findings reveal that while the BUSEP ratio policy increased producer surplus, it significantly reduced consumer surplus, ultimately leading to a decline in net social welfare. The policy's revocation in 1998 did not yield the anticipated benefits, as import prices surged sharply during the monetary crisis, preventing processors from optimizing alternative supply sources.

Heightened competition with international producers further underscores the need for domestic farmers to enhance efficiency and competitiveness. Overall, the study indicates that existing policies have not optimally improved welfare outcomes. Consequently, there is a pressing need for more adaptive policy frameworks that prioritize production efficiency, price stability, and sustained protection for Indonesia's dairy farmers.

Keywords: BUSEP Ratio, Producer–Consumer Surplus, Market Liberalization

PENDAHULUAN

Industri susu di Indonesia merupakan salah satu sektor penting dalam perekonomian nasional, baik dari segi kontribusinya terhadap ketahanan pangan maupun penciptaan lapangan kerja. Ketahanan pangan bukan hanya berhubungan dengan jumlah ketersediaan yang cukup, melainkan juga kontinuitas kualitas, akses, dan stabilitas pangan untuk jangka panjang (Hendarini, 2025). Indonesia memiliki tingkat ketergantungan impor susu yang tinggi (Ruccy *et al.*, 2022). Sebagian besar kebutuhan susu Indonesia masih bergantung pada impor bahan baku susu, terutama susu bubuk, yang dipenuhi dari negara-negara penghasil susu besar seperti Selandia Baru, Amerika, dan Australia (WITS, 2023). Nilai impor susu Indonesia pada tahun 2023 mencapai 904,9 juta USD (FAO, 2025).

Dengan mengeluarkan INPRES Nomor 2 Tahun 1985 tentang Koordinasi Pembinaan dan Pengembangan Persusuan Nasional, pemerintah Indonesia masa orde baru menetapkan kebijakan kuota impor untuk susu segar dalam negeri. Untuk mengurangi impor, industri pengolahan susu (IPS) dikenakan rasio impor satu bagian untuk produksi susu segar dalam negeri dan dua bagian untuk total impor. Saat kebijakan bukti serap orde baru diberlakukan, produksi susu segar di negeri ini mencapai 40% dari permintaan susu (Taufik, 2019). Namun, setelah krisis moneter Indonesia berakhir pada tahun 1998, pemerintah Indonesia dan Dana Moneter Internasional mencapai kesepakatan tentang tataniaga susu. Akibatnya, kebijakan BUSEP akhirnya dihapus. Setelah itu, pemerintah Indonesia memberlakukan tarif impor sebesar 5% sebagai kebijakan intervensi pengaturan impor. Hal ini sesuai dengan Priyanti *et al* (2004) bahwa, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 16/KMK/01/1998 tentang Penurunan Tarif Bea Masuk Beberapa Produk Pertanian Tertentu, tarif impor bahan baku susu dan produk jadi sebelumnya berkisar dari 5 hingga 30% sekarang diubah menjadi 5%. Tarif ini tidak membedakan antara bahan baku dan produk jadi. Sebagai tindak lanjut terhadap kondisi perkembangan persusuan di Indonesia, pemerintah, melalui Kemenko Bidang Perekonomian, telah mengeluarkan Cetak Biru Persusuan Indonesia 2013 – 2025. Rencana ini dimulai pada tahun 2014 dan direvisi pada tahun 2016, dengan tujuan agar pada tahun 2025 produksi susu dalam negeri dapat memenuhi 60% permintaan susu nasional.

Priyono (2023) menyatakan Implementasi rencana aksi dari cetak biru persusuan tersebut adalah penerbitan regulasi untuk mendorong serapan pasar susu segar dalam negeri dan regulasi program Gerakan Minum Susu (GERIMIS) dan program Gerakan Minum Susu bagi Anak Usia Sekolah (GERIMIS BAGUS). Hal tersebut diimplementasikan oleh Kementerian Pertanian dengan terbitnya Permentan Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penyediaan dan Peredaran Susu setelah lama tidak ada regulasi yang mengatur pasca dicabutnya Inpres Nomor 2 Tahun 1985.

Berselang satu tahun kemudian, karena desakan untuk merespons regulasi kebijakan World Trade Organization (WTO), Permentan ini direvisi menjadi Permentan Nomor 33 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Permentan Nomor 26 Tahun 2017 yang salah satu poinnya menghapuskan kewajiban kemitraan usaha IPS dan Importir dengan koperasi susu atau kelompok peternak sapi perah. Sejalan dengan cetak biru persusuan yang dikeluarkan Kemenko Perekonomian dan regulasi yang dikeluarkan Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian sebelumnya pernah membangun *roadmap* industri susu periode 2010 – 2025. Sasaran jangka panjang pada tahun 2010 – 2025 ditargetkan beberapa capaian untuk mengakselerasi penawaran susu nasional, yaitu target peningkatan pasokan susu produksi dalam negeri menjadi 50% sampai 60% dari permintaan nasional, peningkatan produktivitas susu menjadi 20 liter/ekor/hari, dan peningkatan populasi sapi perah 1,587 juta ekor pada tahun 2025. Target pemerintah ini memiliki urgensi tinggi dalam mendukung visi Indonesia sebagai lumbung pangan dunia pada tahun 2045. Namun demikian, produksi susu nasional tidak mengalami perubahan signifikan selama lima tahun terakhir dan bahkan data BPS (2025) menunjukkan penurunan dari tahun 2020 sebesar 946.912 ton menjadi 808.352 ton pada tahun 2024.

Kajian terkait pengembangan produksi susu telah banyak dilakukan dengan tren positif selama dekade terakhir yang dapat mendukung tercapainya tujuan tersebut (Malika *et al.*, 2025). Meski

berbagai regulasi telah diatur oleh pemerintah, kebijakan ini tidak selalu berjalan mulus dalam mendorong kesejahteraan peternak susu, terutama di daerah-daerah penghasil susu lokal. Salah satu isu yang muncul adalah pembuangan susu segar yang dilakukan oleh peternak di beberapa daerah, termasuk Jawa Timur. Pada Oktober 2024, media melaporkan bahwa banyak peternak susu di Jawa Timur terpaksa membuang susu segar mereka karena tidak dapat menjualnya dengan harga yang menguntungkan, akibat ketidakseimbangan antara harga jual dan biaya produksi yang semakin meningkat. Hal serupa juga dilakukan oleh peternak susu di Boyolali, Jawa Tengah (Rahayu *et al*, 2024; Sari, 2024). Masalah ini mencuat sebagai dampak dari ketidaksesuaian antara kebijakan pemerintah yang fokus pada stabilisasi harga bahan baku dan kondisi pasar yang tidak mendukung kelangsungan usaha peternak kecil.

Pembuangan susu segar oleh peternak di Jawa Timur menggambarkan tantangan besar dalam sektor susu domestik, di mana meskipun ada kebijakan tarif impor yang seharusnya melindungi peternak lokal, banyak peternak yang tetap kesulitan dalam memperoleh keuntungan yang wajar dari produksi susu mereka. Masalah ini tidak hanya berdampak pada kesejahteraan peternak tetapi juga berimplikasi pada kestabilan pasokan susu dalam negeri. Fenomena pembuangan susu segar ini menimbulkan pertanyaan penting mengenai efektivitas kebijakan dalam meningkatkan kesejahteraan peternak susu di Indonesia, sebagaimana yang disampaikan oleh Fitrianti (2025) bahwa meski telah diterapkan berbagai kebijakan pengendalian impor sering kali tidak mencapai sasaran yang diinginkan. Oleh karena itu penting untuk menelaah kembali dinamika dampak berbagai penerapan kebijakan persusuan di Indonesia.

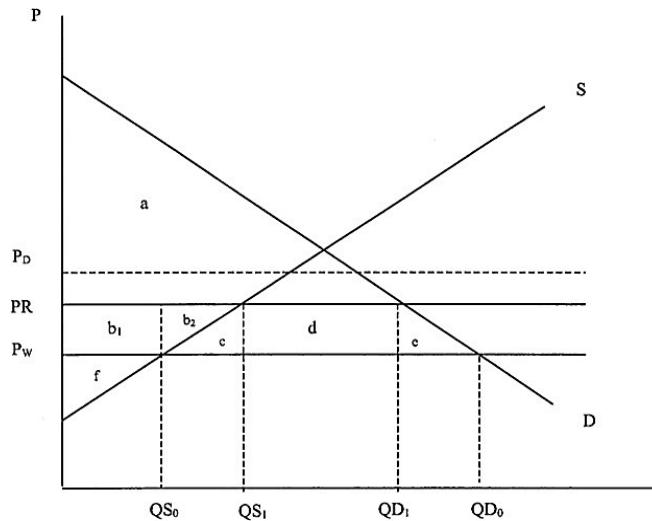
METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan data sekunder dan dilakukan dengan metode *literatur review*. Data yang digunakan mencakup informasi mengenai harga susu, produksi, dan kondisi pasar pada tahun-tahun tertentu, seperti tahun 1996 (sebelum pencabutan kebijakan rasio BUSEP) dan tahun 1998 (setelah kebijakan dicabut). Metode analisis menggunakan pendekatan analisis komparatif statis untuk mengevaluasi perubahan kesejahteraan stakeholder akibat penerapan kebijakan rasio BUSEP. Metode ini melibatkan perbandingan kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan, dengan fokus pada surplus produsen dan surplus konsumen. Konsep surplus ini diambil dari teori ekonomi yang dituliskan oleh Just *et al* (1982) yang menjelaskan keuntungan yang diperoleh produsen dan konsumen dari transaksi di pasar. Model pasar kompetitif sederhana dengan fungsi permintaan dan penawaran linear digunakan untuk menguantifikasi perubahan surplus konsumen, surplus produsen, dan perubahan kesejahteraan sosial bersih (*net social welfare*). Pendekatan tersebut telah banyak digunakan pada penelitian terkait dampak kebijakan terhadap perubahan kesejahteraan diantaranya oleh (Fitri *et al*, 2025; Nauly, 2019; Siswanto, Sinaga, & Harianto, 2018). Penelitian ini juga mengevaluasi dampak dari kebijakan tarif impor terhadap industri susu. Penelitian ini melakukan perhitungan dengan menggunakan tarif impor yang berlaku, yaitu sebesar 5%, untuk menganalisis bagaimana kebijakan ini mempengaruhi harga dan penawaran susu domestik. Selain analisis kuantitatif yang berbasis pada data dan perhitungan matematis, penelitian ini juga mencakup analisis kualitatif untuk memahami implikasi kebijakan terhadap pelaku industri susu, termasuk produsen, konsumen, dan pemerintah. Hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai dampak kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dampak Penerapan Kebijakan Rasio Impor atau Bukti Serap (BUSEP)

Rasio BUSEP bertujuan untuk mengatur pasokan bahan baku susu dari luar negeri dengan cara menjaga stabilitas harga melalui pengelolaan stok cadangan. Kebijakan ini diharapkan dapat memberi keuntungan bagi peternak susu dalam negeri dengan memastikan harga yang lebih stabil dan mengurangi dampak dari fluktuasi harga internasional. Namun, kebijakan tarif impor juga membawa implikasi yang lebih kompleks, baik bagi surplus produsen, surplus konsumen, maupun penerimaan pemerintah. Kebijakan ini dapat memberikan perlindungan kepada peternak susu domestik dengan mengurangi persaingan harga dari impor, dan pada saat yang sama dapat meningkatkan harga susu bagi konsumen. Dampak kebijakan rasio impor bahan baku susu (BUSEP) sebelum yaitu kondisi impor dibebaskan dan sesudah kebijakan rasio BUSEP diberlakukan terhadap perubahan kesejahteraan baik di tingkat produsen maupun konsumen dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Perubahan Kesejahteraan Sebelum dan Setelah Diberlakukan Kebijakan BUSEP

Keterangan :

- S : Kurva penawaran susu
- D : Kurva permintaan susu
- P_W : Harga susu dunia
- PR : Harga rasio
- P_D : Harga susu domestik
- Q_{S0} : Jumlah penawaran awal sebelum BUSEP berlaku
- Q_{D0} : Jumlah permintaan awal sebelum BUSEP berlaku
- Q_{S1} : Jumlah penawaran awal setelah BUSEP berlaku
- Q_{D1} : Jumlah permintaan awal setelah BUSEP berlaku
- Q_{D0} – Q_{S0} : Jumlah impor susu
- Q_{D1} – Q_{S1} : Jumlah impor susu setelah BUSEP berlaku

Berdasarkan Gambar 1. dapat dilihat bahwa surplus konsumen sebelum diberlakukan kebijakan BUSEP yaitu sebesar luasan $a + (b_1 + b_2) + c + d + e$, sedangkan setelah diberlakukan kebijakan BUSEP surplus konsumen menjadi hanya luasan a . Surplus produsen sebelum diberlakukan kebijakan BUSEP yaitu sebesar luasan f , dan setelah diberlakukan kebijakan BUSEP menjadi luasan $f + (b_1 + b_2)$. Secara ringkas dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Perubahan Kesejahteraan Masyarakat Sebelum dan Sesudah Kebijakan Rasio BUSEP

Dampak	Sebelum BUSEP/Impor Bebas	Sesudah BUSEP / rasio 1: 2	Perubahan kesejahteraan
Surplus konsumen	$a + (b_1 + b_2) + c + d + e$	a	$- (b_1 + b_2 + c + d + e)$
Surplus produsen	f	$f + (b_1 + b_2)$	$+ (b_1 + b_2)$
<i>Net social welfare</i>			$- (c + d + e)$

Adapun implikasi akibat diberlakukan kebijakan BUSEP tersebut terhadap kesejahteraan yaitu:

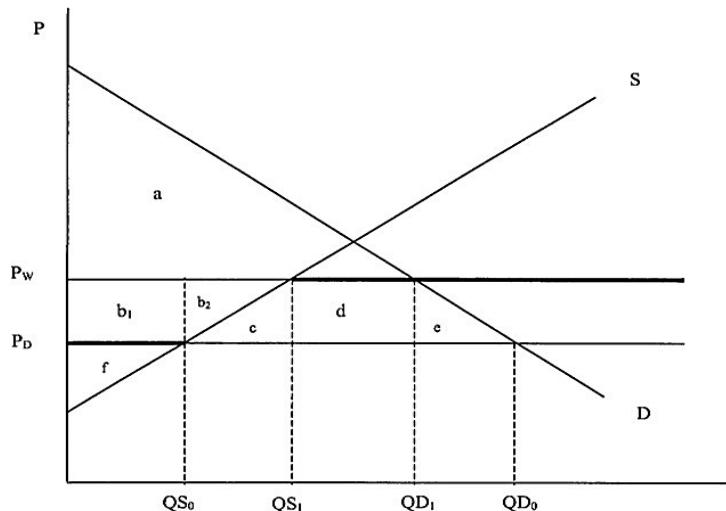
1. Dampak terhadap konsumen berupa berkurangnya surplus konsumen sebesar luasan $(b_1 + b_2 + c + d + e)$.
2. Dampak terhadap produsen berupa tambahan surplus produsen sebesar luasan $(b_1 + b_2)$.
3. Dampak terhadap kesejahteraan sosial yang harus ditanggung oleh perekonomian akibat pengalihan sumberdaya domestik untuk memproduksi produk susu domestik dibandingkan dengan kondisi yang lebih efisien apabila kebijakan rasio tidak diberlakukan atau impor dibebaskan yaitu sebesar luasan $(c + d + e)$.

Penurunan surplus konsumen terjadi akibat kenaikan harga susu di pasar domestik sebagai konsekuensi dari terbatasnya pasokan impor. Secara teoritis, kebijakan kuota atau rasio impor menciptakan kondisi kelangkaan relatif yang mendorong kenaikan harga di atas tingkat harga internasional (Varian, 2014). Penurunan surplus konsumen ini merefleksikan dua jenis kerugian ekonomi. Pertama, terjadi *transfer effect*, yaitu pengalihan sebagian surplus dari konsumen kepada

produsen domestik, yang tercermin pada luasan ($b_1 + b_2$). Kedua, muncul *deadweight loss* pada luasan ($c + d + e$), yaitu hilangnya potensi kesejahteraan yang tidak berpindah kepada pelaku ekonomi mana pun. Peningkatan surplus produsen menjadi justifikasi politik-ekonomi utama dari kebijakan BUSEP, karena sektor persusuan domestik di Indonesia didominasi oleh peternak kecil dengan skala usaha terbatas dan tingkat efisiensi produksi yang relatif rendah. Perlindungan harga dianggap perlu untuk mencegah keluarnya peternak dari usaha sapi perah akibat tekanan harga dari produk impor. Perekonomian menanggung kerugian *net social welfare* akibat pengalihan sumber daya domestik menuju produksi susu lokal yang sebenarnya kurang efisien dibandingkan impor. Area ($c + d + e$) merepresentasikan *deadweight loss*, yaitu hilangnya kesejahteraan yang tidak dikonversi menjadi surplus bagi produsen maupun penerimaan pemerintah. Temuan ini mengindikasikan bahwa kebijakan BUSEP dapat membantu menjaga keberlangsungan peternak, namun dalam jangka panjang dapat menimbulkan biaya ekonomi apabila tidak disertai dengan strategi peningkatan daya saing peternak domestik.

Dampak Pencabutan Kebijakan BUSEP (Tahun 1998)

Pada tahun 1998 dilakukan pencabutan kebijakan rasio bahan baku susu impor (BUSEP), dimana kondisinya menjadi berubah yaitu IPS sudah bebas untuk melakukan impor susu tanpa harus ada kewajiban untuk menyerap produk susu dalam negeri. Kondisi ini merupakan suatu dilema bagi produsen susu dalam negeri karena apabila tidak berhasil meningkatkan efisiensi usahanya, maka akan kalah bersaing dengan produk bahan baku susu impor dan IPS tidak akan menyerap susu domestik yang lebih mahal. Kondisi pada tahun 1998 di Indonesia, dimana kebijakan rasio BUSEP telah dicabut menjadi fenomena yang berbeda. Pada kondisi tersebut bersamaan dengan terjadinya krisis moneter yang menyebabkan nilai tukar rupiah terdepresiasi terhadap mata uang asing, sehingga harga susu impor jauh lebih mahal dibandingkan dengan harga susu domestik. Konsekuensinya, meskipun kebijakan rasio BUSEP telah dicabut, tidak terjadi perubahan signifikan terhadap penyerapan susu domestik oleh IPS (Daryanto *et al.*, 2021). Analisis perbandingan kebijakan rasio impor bahan baku susu tahun 1998 dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Dampak Penghapusan Kebijakan Rasio BUSEP Tahun 1998

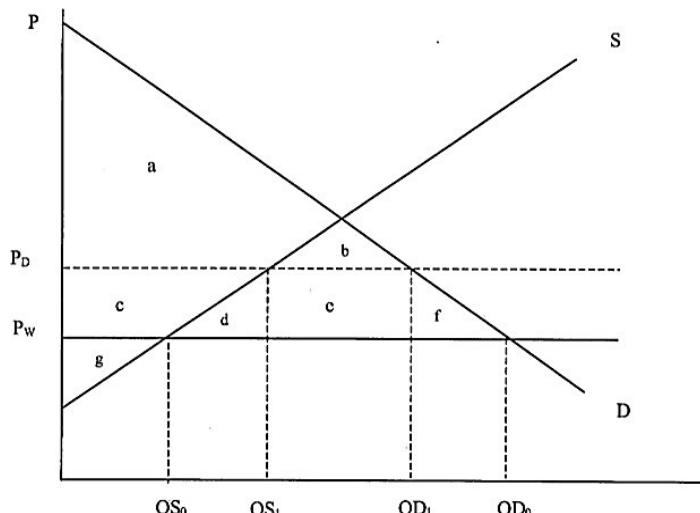
Keterangan :

- S : Kurva penawaran susu
- D : Kurva permintaan susu
- P_w : Harga susu dunia
- P_d : Harga susu domestik
- QS_0 : Jumlah penawaran awal pada harga domestik
- QD_0 : Jumlah permintaan awal pada harga domestik
- QS_1 : Jumlah penawaran pada saat harga dunia
- QD_1 : Jumlah permintaan awal saat harga dunia
- $QD_0 - QS_0$: Jumlah impor susu pada saat harga domestik
- $QD_1 - QS_1$: Jumlah impor susu pada saat harga dunia

Berdasarkan gambar 2 dapat dilihat bahwa harga susu domestik lebih murah dari harga susu impor maka secara otomatis IPS akan menyerap semua penawaran susu domestik dari peternak. Pada saat harga susu dunia relatif lebih tinggi, peternak tidak menikmati naiknya harga susu dan tetap menerima harga domestik, sehingga pada kondisi ini peternak menyubsidi IPS sebesar selisih harga susu domestik dan harga dunia. Karena peternak menghadapi harga yang murah, hal ini mengakibatkan peternak tidak tertarik untuk meningkatkan produksinya karena tidak memperoleh insentif, yang terjadi justru peternak mengurangi produksi. Kajian (Swastika *et al*, 2016) melaporkan bahwa pada masa krisis tahun 1997 – 1999 terjadi penurunan input, produktivitas, hingga penutupan peternakan kecil. Hal ini menunjukkan bahwa pencabutan rasio BUSEP tanpa program peningkatan daya saing berisiko melemahkan produksi domestik.

Dampak Penerapan Kebijakan Tarif Impor

Dengan dicabutnya penerapan kebijakan rasio BUSEP, maka secara teori harga susu yang dibayar oleh konsumen menjadi sangat kompetitif, berada pada tingkat harga dunia yang seharusnya relatif lebih rendah dibandingkan dengan harga susu dalam negeri. Hal ini mengakibatkan produsen susu dalam negeri melakukan impor bahan baku susu dalam jumlah yang lebih besar, dimana pada akhirnya susu domestik tidak terserap. Untuk mengantisipasi hal ini, pemerintah menerapkan kebijakan proteksionisme yang berorientasi pada perlindungan industri dalam negeri dari persaingan luar (Darhyati, 2025). Kebijakan yang diambil berupa penetapan tarif impor sebesar 5% pada bahan baku susu segar. Tarif dapat menjadi instrumen kebijakan yang lebih transparan karena menghasilkan pendapatan fiskal dan distorsinya dapat diukur. Dampak perubahan kebijakan tarif impor tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Dampak Penerapan Tarif Impor Pada Produk Susu

Keterangan:

S	: Kurva penawaran susu
D	: Kurva permintaan susu
P _w	: Harga susu dunia
P _D	: Harga susu domestik
Q _{S0}	: Jumlah penawaran awal
Q _{D0}	: Jumlah permintaan awal
Q _{S1}	: Jumlah penawaran setelah tarif
Q _{D1}	: Jumlah permintaan setelah tarif
Q _{D0} – Q _{S0}	: Jumlah impor susu
Q _{D1} – Q _{S1}	: Jumlah impor susu

Berdasarkan Gambar 3 dapat dilihat dampak dari penerapan tarif impor susu terhadap kesejahteraan yaitu sebagai berikut:

1. Dampak terhadap konsumen. Konsumen harus mentransfer Sebagian kesejahteraan akibat pajak impor (*Consumer loss*) sebesar luasan - (c + d + e + f).

2. Dampak terhadap produsen. Produsen menerima sebagian transfer dari konsumen (*producer's gain*) sebesar luasan (c).
3. Dampak terhadap penerimaan pemerintah akibat pajak impor (*government revenue*) adalah sebesar luasan (e).
4. Dampak berupa inefisiensi akibat pengurangan konsumsi oleh konsumen (*consumer's dead weight loss*) adalah sebesar luasan (f).
5. Dampak berupa inefisiensi akibat masuknya produsen yang tidak efisien (*producer's dead weight loss*) adalah sebesar luasan (d).

Dengan demikian, temuan penting dari penerapan kebijakan selama ini terhadap kesejahteraan yaitu kebijakan BUSEP memiliki kelebihan yaitu kebijakan ini memberikan jaminan pasar bagi peternak susu domestik dengan mewajibkan industri pengolah susu untuk menyerap susu segar dari peternak, sehingga meningkatkan produksi susu domestik artinya kebijakan ini memberikan perlindungan kepada peternak domestik. Kemudian, penerapan kebijakan ini terbukti meningkatkan penawaran susu domestik secara signifikan, yang dapat membantu memenuhi kebutuhan dalam negeri. Namun kebijakan ini juga memiliki kekurangan yaitu dapat menyebabkan biaya sosial yang tinggi karena memaksa industri untuk menyerap susu yang mungkin tidak efisien, yang pada gilirannya dapat membebani konsumen dan secara makro. Penerapan kebijakan ini dapat menurunkan *net social welfare*, karena harga susu menjadi lebih mahal dan surplus konsumen berkurang. Sedangkan kebijakan tarif impor susu memiliki kelebihan diantaranya dapat mengurangi jumlah impor susu, yang dapat membantu meningkatkan produksi susu domestik jika diimbangi dengan peningkatan efisiensi dan pengenaan tarif impor dapat memberikan penerimaan kepada pemerintah, yang dapat digunakan untuk mendukung sektor pertanian dan peternakan. Adapun kekurangan dari kebijakan tarif impor yaitu cenderung menyebabkan kenaikan harga susu bagi konsumen, yang dapat mengurangi surplus konsumen dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Kebijakan tarif sering kali menghasilkan efek bersih negatif berupa penurunan kesejahteraan masyarakat. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan dengan orientasi proteksi diperlukan untuk melindungi petani kecil namun harus disertai dengan investasi dari aspek peningkatan produktivitas dan daya saing (OECD/FAO, 2025).

KESIMPULAN

Dalam menentukan kebijakan mana yang lebih baik diterapkan di Indonesia, perlu dipertimbangkan konteks dan tujuan yang ingin dicapai. Jika fokus utama adalah melindungi peternak susu domestik dan meningkatkan produksi susu dalam negeri, kebijakan BUSEP rasio lebih efektif. Namun, jika tujuan adalah untuk menciptakan pasar yang lebih kompetitif dan mengurangi beban pada konsumen, kebijakan tarif impor bisa menjadi pilihan yang lebih baik. Kebijakan persusuan di Indonesia tidak seharusnya bersifat dikotomi antara proteksi dan liberalisasi, melainkan perlu dirancang dalam kerangka kebijakan yang terpadu. Kombinasi dari kedua kebijakan atau pendekatan yang lebih holistik yang mempertimbangkan efisiensi, kesejahteraan masyarakat, dan keberlanjutan industri susu perlu dipertimbangkan untuk mencapai hasil yang optimal.

Kombinasi kebijakan dapat menjadi solusi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dimana kebijakan BUSEP rasio dapat diterapkan untuk memberikan perlindungan kepada peternak susu domestik dan meningkatkan produksi susu dalam negeri. Namun, perlu ada pengawasan untuk memastikan bahwa kebijakan ini tidak menyebabkan biaya sosial yang tinggi. Pemerintah juga harus mendorong program peningkatan kapasitas peternak melalui pelatihan manajemen usaha dan peningkatan adopsi teknologi untuk meningkatkan efisiensi produksi susu. Kebijakan tarif impor dapat diterapkan dengan tarif tertentu untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan peternak domestik dan akses konsumen terhadap produk susu yang terjangkau. Dengan pendekatan yang seimbang dan terintegrasi, Indonesia dapat mencapai tujuan ketahanan pangan, meningkatkan kesejahteraan peternak, dan menjaga harga susu yang terjangkau bagi konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS. (2025). Produksi Susu Segar menurut Provinsi. Retrieved from <https://www.bps.go.id/statistics-table/2/NDkzIzI=/produksi-susu-segar-menurut-provinsi--ton-.html>

- Darhyati, A. (2025). Perdagangan Internasional. In W. Yuliani (Ed.), *Ekonomi Pertanian* (pp. 219–245). Lampung: Menara Press Indonesia.
- Daryanto, A., Sahara, S., Erwidodo, Sinaga, A. R., Probokawuryan, M., Andik, S., ... Sembada, P. (2021). *Policy Review of Dairy Industry in Indonesia*.
- FAO. (2025). Crops and livestock products. Retrieved from FAOSTAT website: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/TCL>
- Fitri, A., Khaliqi, M., & Agustia, D. (2025). Tinjauan Kritis Kebijakan Harga Eceran Tertinggi Minyak Goreng di Indonesia: Perspektif Surplus Konsumen dan Produsen. *AgriDev*, 3(2), 121–134. <https://doi.org/10.33830/agrudev.v3i2.11198.2025>
- Fitrianti, W. (2025). Analisis Politik Kebijakan Agribisnis. In Mukhlis (Ed.), *Kebijakan Agribisnis dan Analisis Ekonomi* (pp. 199–214). Padang, Sumatera Barat: Azzia Karya Bersama.
- Hendarini, H. (2025). Peran Agribisnis dalam Ketahanan Pangan. In Afridon (Ed.), *Ketahanan Pangan dan Agribisnis* (pp. 69–88). Padang: CV Hei Publishing Indonesia.
- Just, R., Hueth, D., & Schmitz, A. (1982). *Applied Welfare Economics and Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-hall.
- Malika, U. E., Sumarlina, S., Wijaya, J. C. A., CNAWP, R. P., & Putra, M. E. Y. (2025). Analisis Bibliometrik Tren Global Kajian Efisiensi Produksi Susu Sapi Perah. *Mimbar Agribisnis : Jurnal Pemikiran Masyarakat Ilmiah Berwawasan Agribisnis*, 11(2), 2599–2611. <https://doi.org/10.25157/ma.v11i2.18363>
- Nauly, D. (2019). Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk Dan Harga Pembelian Pemerintah Terhadap Kesejahteraan Produsen Dan Konsumen Beras Di Indonesia. *Jurnal Agrosains Dan Teknologi*, 4(1), 40–55. <https://doi.org/10.24853/jat.4.1.40-55>
- OECD/FAO. (2025). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2025-2034*. Rome. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/601276cd-en>
- Priyanti, A., Rindayanti, W., & Rumagit, G. (2004). Dampak penerapan kebijakan industri susu terhadap kesejahteraan masyarakat. *Wartazoa*, 14(2), 79–92.
- Priyono. (2023). *Model ketersediaan susu mendukung pengembangan sistem agribisnis sapi perah di Indonesia*. IPB University.
- Rahayu, P., Pangestu, B., Rasyidin, R., & Sarpini. (2024). Dampak Liberalisasi Perdagangan Susu terhadap Peternak Lokal di Boyolali : Studi Kasus Kebijakan Impor Putri Rahayu. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Dan Manajemen*, 2(12), 356–366.
- Ruccy, M., Suharno, & Asmarantaka, R. (2022). Analisis Tingkat Ketergantungan Impor Pada Industri Susu Indonesia. *Jurnal Agribisnis Indonesia*, 10(1), 101–112. <https://doi.org/https://doi.org/10.29244/jai.2022.10.1.101-112>
- Sari, N. (2024). Protes Sosial sebagai Panggung Depan : Perspektif Dramaturgi terhadap Aksi Pembuangan Susu oleh Peternak Sapi Perah. *Journal of Community Development*, 3(3), 57–61.
- Siswanto, E., Sinaga, B., & Harianto, H. (2018). Dampak Kebijakan Perberasan pada Pasar Beras dan Kesejahteraan Produsen dan Konsumen Beras di Indonesia. *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia*, 23(2), 93–100. <https://doi.org/10.18343/jipi.23.2.93>
- Swastika, D., Ilham, N., & Sadikin, I. (2016). Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Kinerja Industri Susu Segar Dalam Negeri. *Agro Ekonomi*, 10(1), 34. <https://doi.org/10.22146/agroekonomi.16785>
- Taufik, E. (2019). Rancangan Induk Industri Susu: Peluang dan Tantangannya. *Food Review Indonesia*, 14(6), 28–32.
- Varian, H. (2014). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. 9th Edition. New York: W.W. Norton and Company.
- WITS. (2023). Indonesia Milk and cream in solid forms of >1.5% fat, uns imports by country in 2022. Retrieved from <https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/IDN/year/2022/tradeflow/Imports/partner/ALL/product/040221>