

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

*Collaborative Governance* atau penyelenggaraan pemerintahan yang kolaboratif merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang mana konsep ini menyatakan pentingnya aktor publik dan aktor privat bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan bersama. Menurut Ansell dan Gash *collaborative governance* muncul untuk merespon terjadinya kegagalan implementasi, biaya mahal, dan politisasi regulasi sektor publik<sup>1</sup>. *Collaborative Governance* merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami eksistensi multi *stakeholders* dalam urusan publik.

Menurut Ansell dan Gash *collaborative governance* memiliki kriteria sebagai berikut, forum ini diprakarsai oleh lembaga publik atau lembaga; peserta dalam forum termasuk aktor swasta; peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan bukan hanya sebagai penyedia layanan oleh agensi publik; terorganisir; forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus; fokus kolaborasi ada pada kebijakan publik maupun manajemen publik<sup>2</sup>. Secara umum *collaborative governance* muncul secara adaptif atau dengan sengaja diciptakan disebabkan beberapa alasan seperti adanya saling ketergantungan antar instansi

---

<sup>1</sup> Nasrulhaq, Nilai Dasar Collaborative Governance Dalam Studi Kebijakan Publik, Jurnal, Makassar, Universitas Muhammadiyah, 2017, hlm 1

<sup>2</sup> Muhammad Ali, dkk, Implementasi Kebijakan Collaborative Governance Dalam Tata Kelola Kawasan Pariwisata Pada Badan Promosi Daerah Kabupaten Lombok Utara, Artikel, Mataram, Universitas Muhammadiyah, 2018, hlm 9

dan ketidakmampuan instansi pemerintah dalam menangani permasalahan yang dihadapi secara independen.

*Collaborative Governance* sudah diterapkan diberbagai negara maju dan berkembang, termasuk di Indonesia. *Collaborative governance* dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dalam rangka menyelesaikan suatu permasalahan. Bentuk penerapan *collaborative governance* di Indonesia salah satunya adalah dalam mengatasi masalah ketersediaan susu sapi. Karena pasalnya hingga tahun 2016 ketersediaan susu di Indonesia berasal dari 21% susu sapi lokal dan 79% susu sapi impor<sup>3</sup>. Hal ini dikarenakan jumlah produksi susu sapi lokal belum mampu memenuhi kebutuhan sebagian besar masyarakat Indonesia. Untuk itu, Kementerian Pertanian dalam melakukan pengembangan peternakan sapi perah di Indonesia bekerjasama dengan New Zealand. Hal ini dilakukan karena New Zealand merupakan negara yang sukses dalam penerapan teknologi peternakan<sup>4</sup>. Alasan lainnya adalah karena New Zealand merupakan salah satu negara peng-*import* susu sapi ke Indonesia dalam bentuk susu kental manis, susu bubuk, susu skim, keju, dan mentega.

Kerjasama ini dilakukan karena peternakan sapi perah di Indonesia merupakan jenis peternakan rakyat berskala kecil dengan sistem pemeliharaan konvensional, sehingga diperlukan adaptasi penerapan teknologi peternakan sapi

---

<sup>3</sup> Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Outlook Susu 2017, Jakarta PUSDATIN, 2018, hlm 12

<sup>4</sup> Didi, Triyanto Alfiah, Kerjasama Indonesia-Selandia Baru Pada Sektor Peternakan Sapi Perah dan Industri Pengolahan Susu, Jom FISIP, Riau, 2015, hlm 3

perah<sup>5</sup>. Adapun wilayah pengembangan peternakan sapi perah di Indonesia adalah sebagai berikut.

**Tabel 1.1 Populasi Ternak Sapi Perah Berdasarkan Provinsi di Indonesia (Ekor)**

Provinsi	Populasi Ternak Sapi Perah (Ekor)			
	2015	2016	2017	2018
Aceh	62	58	50	54
Sumatera Utara	1.078	1.409	1.948	2.102
Sumatera Barat	849	891	830	884
Riau	140	132	92	96
Jambi	30	24	33	33
Sumatera Selatan	124	127	112	112
Bengkulu	189	127	244	324
Lampung	461	455	420	444
Kep. Bangka Belitung	161	193	223	223
Kep. Riau	7	7	8	8
DKI Jakarta	2.433	2.411	1.897	1.991
Jawa Barat	116.400	119.595	115.827	119.349
Jawa Tengah	134.670	137.334	138.560	134.721
DI Yogyakarta	4.044	4.069	4.003	4.125
Jawa Timur	255.947	265.002	273.881	283.311
Banten	20	42	51	54
Bali	0	0	0	-
Nusa Tenggara Barat	0	0	0	-
Nusa Tenggara Timur	43	43	45	45
Kalimantan Barat	43	50	64	72
Kalimantan Tengah	0	0	0	-
Kalimantan Selatan	228	221	218	224
Kalimantan Timur	79	97	107	117
Kalimantan Utara	1	1	2	2
Sulawesi Utara	77	64	62	47
Sulawesi Tengah	10	10	10	10
Sulawesi Selatan	1.515	1.529	1.696	1.731

<sup>5</sup> Ibid., hlm 9

Sulawesi Tenggara	12	19	35	39
Gorontalo	7	7	6	6
Sulawesi Barat	0	0	0	-
Maluku	0	0	0	-
Maluku Utara	0	0	0	-
Papua Barat	0	0	0	-
Papua	19	16	17	17
<b>Jumlah</b>	<b>518.649</b>	<b>533.933</b>	<b>540.441</b>	<b>550.141</b>

Sumber: Data BPS 2015-2018

Berdasarkan Tabel 1.1, dapat disimpulkan bahwa lebih dari 98% populasi sapi perah terkonsentrasi di Pulau Jawa. Sementara kurang dari 2% mayoritas tersebar di Pulau Sumatera dan wilayah lainnya. Terlihat populasi ternak sapi perah tersebar di 25 provinsi di luar Pulau Jawa, meskipun sebarannya masih relatif kecil dan tidak merata.

Meskipun populasi ternak sapi perah berada hampir diseluruh wilayah Indonesia, kerjasama Indonesia dan New Zealand dilakukan hanya di empat provinsi yakni Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Sumatera Barat<sup>6</sup>. Yang mana tahap awal pelaksanaan program kerjasama ini dilakukan di Provinsi Sumatera Barat tepatnya di Kota Padang Panjang pada tahun 2013.

Kerjasama antara Pemerintah Indonesia dan New Zealand dimulai setelah penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) oleh Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah New Zealand. Kerjasama ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas industri pengolahan susu di Indonesia. Kerjasama dilakukan dalam dua program yaitu *Fonterra Dairy Farming Scholarship* (FDFS) dan *Dairy Project Design*.

---

<sup>6</sup> Ibid., hlm 7

FDFS merupakan program beasiswa bagi peternak dan petugas yang berfokus pada peningkatan kapasitas peternakan sapi perah di Indonesia. Program ini dilakukan selama 12 minggu dalam tiga tahap, yakni tahap pertama di Balai Besar Pembibitan Ternak Unggul dan Hijauan Pakan Ternak (BBPTUHPT) Baturaden, tahap kedua di Taratahi New Zealand, dan tahap ketiga kembali ke Baturaden. Padang Panjang sendiri telah mengirim dua peternak yaitu Bu Erni dan Bu Deslia Sulastri, serta seorang petugas yaitu Bu Fatma Sari<sup>7</sup>.

*Dairy Project Design* merupakan program peningkatan kualitas dan kuantitas peternakan sapi perah. Pada program ini para peternak sapi perah mendapat pengarahan langsung dari konsultan New Zealand. Pengarahan tersebut dilakukan guna meningkatkan pengetahuan dan pemahaman peternak tentang manajemen sapi perah yang baik. Dan di Padang Panjang program kerjasama ini berakhir pada tahun 2017.

Peternakan sapi perah di Padang Panjang sebenarnya sudah ada sejak tahun 1981 melalui Bantuan Presiden (Banpres) oleh Kementerian Koperasi sebanyak 75 ekor. Dan di Padang Panjang terdapat beberapa kelompok tani sapi perah, seperti terlihat pada Tabel 1.2

**Tabel 1.2**  
**Kelompok Tani Sapi Perah Padang Panjang**

No.	Kelompok Tani	Alamat	Jumlah Anggota (orang)
1.	Permata Ibu	Jl. Syech Ibrahim Musa Prabek RT VII, Ganting, Padang Panjang Timur	6

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Wahidin Beruh, Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang, Kota Padang Panjang, pada tanggal 1 Agustus 2019, pukul 14.57 WIB

2.	Yuza	Kelurahan Sigando, Padang Panjang Timur	27
3.	Tunas Baru	Tabek Gadang, Kec. Ganting, Padang Panjang Timur	13
4.	Harapan Baru	Ganting, Padang Panjang Timur	9
5.	Lembah Makmur	Kelurahan Kampung Manggis, Kape Raun, Padang Panjang Barat	10
6.	Serambi Karya	Kelurahan Silaing Bawah, Padang Panjang Barat	20
7.	Lembu Alam	Kelurahan Silaing Bawah, Padang Panjang Barat	4
8.	Permato Mudo	Kelurahan Silaing Bawah, Padang Panjang Barat	10
9.	Batu Batira	Kampung Manggis	21
<b>Jumlah</b>			<b>120</b>

Sumber: website *simluhtan* (Sistem Informasi Penyuluhan Pertanian)

([https://app2.pertanian.go.id/simluh2014/viewreport/rekapbp3k\\_poktan\\_agt.php?id\\_prop=13&prop\\_utuh=1374](https://app2.pertanian.go.id/simluh2014/viewreport/rekapbp3k_poktan_agt.php?id_prop=13&prop_utuh=1374))

Berdasarkan Tabel 1.2, terlihat bahwa terdapat 9 kelompok tani yang tersebar di kota Padang Panjang dengan jumlah anggota sebanyak 120 orang. Dimana kelompok tani tersebut terdiri dari peternak, penyedia pakan hijauan, dan penyedia pupuk. Kelompok tani tersebut tergabung dalam sebuah koperasi, yakni Koperasi Peternak Sapi Perah Merapi Singgalang (KPSP Mersi).

KPSP Mersi terbentuk pada tahun 2009 yang berlokasi di Jalan Syekh Ibrahim Musa Brabek Kelurahan Ganting, tepatnya di Kelompok Tani Permata Ibu. Pada tahun 2010 KPSP sudah memiliki SK dari Kementerian Koperasi dan UKM RI dengan nomor 32/BH/III.14/II/2010. Koperasi ini didirikan guna menyelesaikan permasalahan peternak, terutama masalah pemasaran.

Sebelumnya peternak memproduksi dan memasarkan hasil produksi susu sapi perahnya sendiri. Hal ini dikarenakan rendahnya pengetahuan dan keterampilan peternak dalam mengolah dan memproduksi susu sapi. Selain itu, keterbatasan

anggaran yang dimiliki peternak juga menjadi kendala dalam pengolahan susu sapi. Yang mana pengolahan susu sapi masih dilakukan dengan cara tradisional, yakni dengan direbus karena tidak semua peternak memiliki alat *pasteurisasi*. Pengolahan cara tradisional akan berdampak pada ketahanan susu sapi, dimana susu sapi tersebut hanya bertahan dua hari sehingga jika tidak laku terjual maka akan terbuang begitu saja. Pengemasannya pun dilakukan dengan sederhana, hanya menggunakan plastik biasa. Pemasaran hasil produksi susu sapi hanya dilakukan di dalam Kota Padang Panjang, dengan target pasar siswa sekolah dan warung-warung yang ada di Kota Padang Panjang. Selain diolah dan dipasarkan sendiri, peternak juga biasa mengirim susu sapi murninya ke pengepul.

Pada umumnya sapi perah yang ada di Kota Padang Panjang mampu menghasilkan susu sekitar 25 liter/hari. Akan tetapi, hal tersebut tidak sebanding dengan tingkat konsumsi susu sapi masyarakat di Kota Padang Panjang yang terbilang rendah apalagi disaat musim hujan dan libur sekolah. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Bapak Agus berikut ini.

“... Susu disini dijual ke warung-warung atau dijual keliling. Cuma sayangnya peminatnya tidak banyak, paling yang membeli yang memang sudah langganan karena usia ketahanan susu kita paling cuma 2 hari jadi tidak bisa disimpan lama. Tapi kalau ke siswa SD, peminatnya lumayan cuma kadangkala anak-anak tidak tiap hari mau minum susu. Apalagi di sekolah-sekolah banyak pilihan jajanan yang lain. Jadi kita jualan kadang tidak menentu, kalau bersisa ya kita buang.” (Wawancara dengan Bapak Agus, sebagai salah seorang peternak sapi perah di Kota Padang Panjang, pada 6 Desember 2018)

Berdasarkan wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa tingkat permintaan maupun konsumsi susu sapi di Kota Padang Panjang tidak sebanding dengan jumlah susu sapi yang dihasilkan. Berdasarkan permasalahan tersebut, KPSP Mersi dijadikan pusat pengolahan dan pemasaran produksi susu sapi bagi para anggotanya dengan merek dagang “Serambi Milk”. Meskipun demikian, pemasaran produksi susu sapi hanya bisa dilakukan di dalam Kota Padang Panjang saja karena belum adanya izin edar untuk hasil produksi susu sapi.

Berdasarkan Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pangan Dan Pertanian dijelaskan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pangan, pertanian, perkebunan dan hortikultura, peternakan dan kesehatan hewan, dan perikanan dilimpahkan kepada Dinas Pangan dan Pertanian. Oleh karena itu, persoalan usaha ternak sapi perah di Kota Padang Panjang menjadi urusan dan tanggungjawab Dinas Pangan dan Pertanian.

Dalam pengembangan ternak sapi perahnya, Dinas Pangan dan Pertanian merujuk pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Padang Panjang tahun 2013-2018 yang dilaksanakan dalam berbagai macam program dan kegiatan yang tersusun dalam Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pangan dan Pertanian tahun 2013-2018. Adapun beberapa program yang mengacu pada pengembangan peternakan sapi perah adalah program penerapan teknologi pertanian/perkebunan, program peningkatan produksi hasil peternakan, dan program peningkatan ketahanan pangan.



Program tersebut dijalankan dalam beberapa kegiatan yang mencakup pengembangan sapi perah dari hulu hingga hilir. Hulu merupakan bagian pra produksi dan hilir merupakan bagian pasca produksi. Yang menjadi hulu adalah manajemen kandang, manajemen kesehatan hewan, manajemen pakan, dan pengembangan jumlah populasi. Kegiatan yang dilakukan seperti rutin melakukan pelatihan kepada peternak sapi perah Padang Panjang. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya Dinas Pangan dan Pertanian mengalami kendala yaitu kurangnya minat dan dukungan dari peternak untuk mengikuti pelatihan tersebut, seperti yang disampaikan Bu Fatma berikut ini.

“... Kami di Dinas sudah berupaya sedemikian mungkin, cuma kadang peternak kurang ada dukungan. Misal, dinas ada kegiatan A dan mengundang peternak, yang pertama kali ditanya peternak adalah uang *transport*. Kalau tidak ada uang *transport*, peternak pun malas datang.” (Wawancara dengan Bu Fatma, sebagai salah seorang staff bidang peternakan dan kesehatan hewan di Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang, pada 15 April 2019)

Selain melakukan pelatihan, Dinas Pangan dan Pertanian melalui UPT Puskeswan melakukan pengecekan kesehatan hewan ternak dan susu sapi sekali sebulan dengan guna mengawasi kualitas sapi perah. UPT Puskeswan juga memiliki Program *Rearing Unit* atau Program Pembesaran anak sapi betina. Yang mana anak sapi tersebut berasal dari induk sapi bantuan yang diberikan kepada peternak. *Rearing Unit* merupakan salah satu bentuk bantuan langsung pemerintah dalam hal menjaga dan meningkatkan populasi ternak sapi perah.

Sedangkan hilirnya adalah kegiatan pasca panen. Yang mana Dinas Pangan dan Pertanian memberikan pelatihan pengembangan SDM kepada peternak dan

pengolah susu, seperti pelatihan inovasi produksi hasil susu sapi perah. Dan hingga saat ini Padang Panjang telah mampu menghasilkan berbagai macam produk olahan susu, seperti permen, pempek, caramel, dan lain-lain. Dinas Pangan dan Pertanian juga menyediakan pusat pengolahan produksi hasil peternakan sapi perah, yakni Rumah Susu. Dimana Rumah Susu dibangun dengan menggunakan Dana Alokasi Khusus (DAK) pemerintah pusat tahun 2014 dengan nilai sebesar Rp 3,2 Miliar<sup>8</sup>. Meskipun milik Dinas Pangan dan Pertanian, rumah susu dikelola oleh salah seorang peternak (Ibu Erny).

Dalam menjalankan program dan kegiatannya, Dinas Pangan dan Pertanian juga mengalami berbagai kendala internal seperti keterbatasan anggaran, keterbatasan sarana dan prasarana produksi, serta pengetahuan Sumber Daya Manusia (SDM) dinas maupun peternak yang belum optimal<sup>9</sup>. Sehingga yang menjadi salah satu faktor kunci keberhasilan program dan kegiatan Dinas Pangan dan Pertanian yang dimuat dalam Renstra tahun 2013-2018 adalah dengan menjalin kemitraan dengan *stakeholder* terkait. Oleh karena itu Dinas Pangan dan Pertanian melakukan kerja sama pihak lain.

Pada tahun 2016, Dinas Pangan dan Pertanian bekerja sama dengan Bank Indonesia (BI). Kerja sama ini dilakukan melalui program Pengembangan Ekonomi Daerah Dengan Pembinaan *Cluster* Sapi Perah oleh Bank Indonesia, yang berlangsung selama 2 tahun dan berakhir tahun 2018. Bentuk kerja sama yang dilakukan adalah perbaikan kualitas SDM peternak dan memfasilitasi

<sup>8</sup> Ant, “Padang Panjang Bangun Rumah Susu” ([http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2014/11/25/131648/padang\\_panjang\\_bangun\\_rumah\\_susu/](http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2014/11/25/131648/padang_panjang_bangun_rumah_susu/)) diakses pada 24 Februari 2019 pukul 23.54 WIB

<sup>9</sup> Rencana Strategis Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang Tahun 2013-2018, hlm 22

pengurusan izin edar BPOM. Selain itu BI juga memberikan bantuan hibah rumah pengolahan susu, dimana bangunan ini digunakan sebagai pusat pengolahan dan pengujian kualitas susu sapi perah di Kota Padang Panjang. Bantuan hibah rumah pengolahan susu diberikan guna memenuhi salah satu persyaratan dalam pengurusan izin edar BPOM, yakni pelaku usaha harus memiliki fasilitas produksi (pabrik) yang memenuhi kaidah atau standar higienitas (Gambar 1.1).

**Gambar 1.1 Rumah Pengolahan Susu Bantuan Hibah dari Bank Indonesia kepada KPSP Mersi**



Sumber: Dokumen Peneliti Tahun 2019

Meskipun BI membantu pengurusan izin edar BPOM, biaya selama pengurusan izin tersebut ditanggung oleh Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang. Hingga saat ini, untuk produk yang dihasilkan KPSP Mersi sudah memiliki izin edar BPOM dengan nomor BPOM RI MD 200103001067.

Tidak hanya dengan Bank Indonesia, pemerintah kota Padang Panjang juga bekerja sama dengan PT. Fonterra Brands Indonesia. PT. Fonterra Brands Indonesia merupakan anak perusahaan Fonterra, yang merupakan koperasi susu

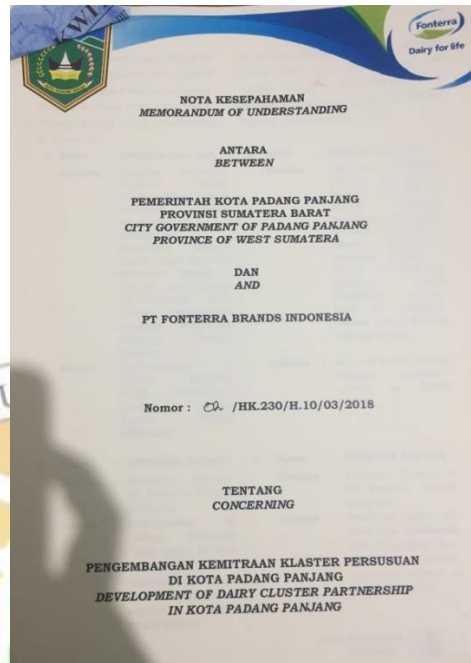
multinasional terbesar di Selandia Baru yang menguasai 30% ekspor produk susu dunia. Di Indonesia sendiri sudah lebih dari 40 tahun Fonterra memasok produk susu berkualitas tinggi<sup>10</sup>. Dan pada tahun 2015, PT. Fonterra mendirikan pabrik pengolahan susu pertama di Indonesia. Kemudian pada tahun 2017 terbit Peraturan Menteri Pertanian RI No. 26 Tahun 2017 Tentang Penyediaan dan Peredaran Susu, yang mana terdapat pasal yang mengatur mengenai kemitraan. Dimana pelaku usaha wajib melakukan kemitraan dengan peternak, gabungan peternak, dan koperasi melalui pemanfaatan susu sapi dalam negeri (SSDN). Sehingga untuk memperlancar bisnisnya di Indonesia, PT. Fonterra bermitra dengan pemerintah daerah, peternak, serta koperasi daerah.

Kerja sama antara Dinas Pangan dan Pertanian dengan PT. Fonterra diawali dengan pengajuan proposal kerja sama oleh Dinas Pangan dan Pertanian kepada pihak PT. Fonterra pada akhir tahun 2017. Setelah menunggu sekitar lebih kurang 3 bulan, akhirnya proposal kerja sama tersebut disetujui oleh PT. Fonterra. Sehingga pada bulan Maret 2018, Pemerintah Kota Padang Panjang dan PT. Fonterra menandatangani Nota Kesepahaman Kemitraan Pengembangan Klaster Persusuan Kota Padang Panjang, seperti yang terlihat pada Gambar 1.2

---

<sup>10</sup> <https://economy.okezone.com/read/2012/04/16/452/612705/fonterra-siap-bangun-pabrik-susu-di-indonesia> diakses pada 29 Januari 2020 pukul 01.26 WIB

**Gambar 1.2**  
**Memorandum of Understanding (MoU) PT. Fonterra dengan**  
**Pemerintah Kota Padang Panjang**



*Sumber: Dokumen Peneliti Tahun 2019*

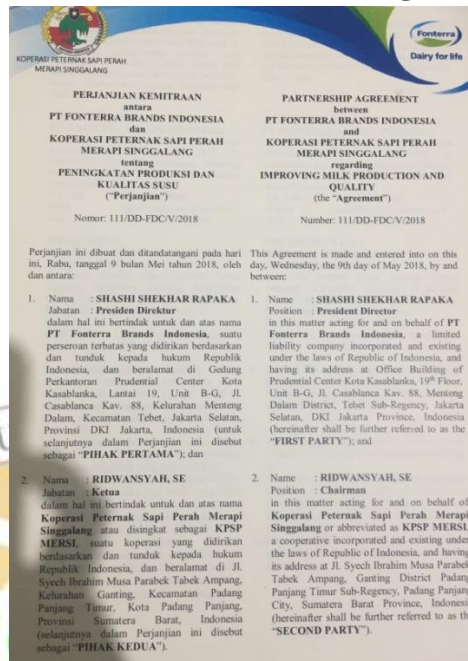
Setelah ditandatanganinya MoU tersebut, pada bulan april 2018 PT. Fonterra berkunjung ke beberapa titik di Kota Padang Panjang yakni kelompok tani permata ibu, kelompok tani tunas baru, tempat pengumpulan susu “Kape Raun” dan KPSP Mersi. Pada kunjungan awal tersebut, juga dibahas terkait kondisi sapi perah yang ada di Padang Panjang dan permasalahan yang dihadapi peternak maupun petugas. Setelah itu, pihak Dinas Pangan dan Pertanian, PT. Fonterra, pengurus KPSP Mersi serta beberapa peternak berkumpul di kantor dinas untuk melakukan dialog tatap muka. Dimana dialog ini dijadikan sebagai alat untuk membangun kepercayaan dan komitmen dalam proses kerja sama yang dilakukan secara rutin maupun insidental sesuai kebutuhan kerja sama.

Pada pertemuan tersebut juga dibahas mengenai kelompok sasaran dari kerja sama, yakni KPSP Mersi. KPSP Mersi dijadikan sebagai kelompok sasaran atas hasil diskusi pihak-pihak yang pada saat itu berkumpul. Alasan pemilihan KPSP Mersi adalah karena merupakan sentra penghubung kelompok peternak yang ada di Padang Panjang serta kesamaan latar belakang KPSP Mersi dan PT. Fonterra yang juga merupakan sebuah koperasi. Sehingga diharapkan PT. Fonterra mampu membantu KPSP Mersi secara organisasi, seperti yang disampaikan Bapak Wahidin Beruh berikut ini.

“... Pertama kali koperasi peternak di Sumatera Barat tahun 2010, KPSP Mersi di Padang Panjang ini. Walaupun namanya koperasi tapi belum mandiri, organisasinya, manajemen pengelolaannya belum begitu berjalan. Lalu kita bilang ke Fonterra kita punya koperasi, akhirnya Fonterra tertantang, karena Fonterra itu sendiri kan koperasi jadi diharapkan KPSP Mersi bisa menyerap ilmu-ilmunya.” (Wawancara dengan Bapak Wahidin Beruh, sebagai Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang, pada 1 Agustus 2019)

Berdasarkan wawancara di atas, dapat dilihat bahwa KPSP Mersi merupakan sebuah koperasi yang bisa dikatakan belum terkelola dengan baik. Sehingga kesamaan latar belakang bentuk organisasi antara KPSP Mersi dengan PT. Fonterra menjadi salah satu alasan terjadinya kerja sama agar KPSP Mersi dapat berkembang. Sehingga pada bulan Mei 2018, PT. Fonterra dan KPSP Mersi menandatangani Perjanjian Kemitraan seperti pada Gambar 1.3

**Gambar 1.3**  
**Perjanjian Kemitraan PT. Fonterra dengan KPSP Mersi**



*Sumber: Dokumen Peneliti Tahun 2019*

Berdasarkan Gambar 1.2 dan Gambar 1.3, terlihat bahwa adanya pembagian tugas dan tanggungjawab dalam pelaksanaan kerja sama yang akan dilakukan. Pada dasarnya kerja sama ini dapat berlangsung karena adanya rasa saling membutuhkan, dimana aktor merasa tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya dukungan aktor lain sehingga muncul kepercayaan dan komitmen antar aktor. Berdasarkan MoU tersebut kemudian peneliti merangkum peran masing-masing *stakeholder* seperti yang terlihat pada Tabel 1.3 berikut.

**Tabel 1.3**  
**Peran Stakeholder Dalam Pengembangan Peternakan Sapi Perah Di Kota Padang Panjang**

<i>Stakeholder</i>		<b>Peran</b>
Publik	Dinas Pangan dan Pertanian	Fasilitator <i>Multistakeholder</i>
Privat	PT. Fonterra	Pendamping pengembangan peternakan sapi perah
Masyarakat	KPSP Mersi	Kelompok sasaran kebijakan

*Sumber: Olahan Penelit Tahun 2019*

Berdasarkan Tabel 1.3, terlihat bahwa masing-masing *stakeholder* memiliki peran tersendiri yang sesuai dengan kepentingan *stakeholder* yang terlibat. Dinas Pangan dan Pertanian berperan dalam memfasilitasi dan mencukupi apa yang dibutuhkan dalam kerja sama. PT. Fonterra berperan melakukan pendampingan dalam pengembangan peternakan sapi perah. Sedangkan KPSP Mersi sebagai kelompok sasaran dari kerja sama bertugas menyetujui dan melaksanakan kegiatan selama proses kerja sama berlangsung.

Banyaknya *stakeholder* yang terlibat membuat kerja sama memerlukan komunikasi yang baik, kepercayaan, komitmen, pemahaman secara bersama hingga adanya dampak yang dihasilkan selama kerja sama berlangsung. Adapun komunikasi yang diharapkan dalam kerja sama ini adalah komunikasi yang berorientasi pada konsensus, seperti yang sudah dilakukan *stakeholder* pada saat menentukan pihak-pihak yang akan terlibat kerja sama.

Setelah ditetapkannya aktor yang terlibat dalam kerja sama, dirumuskan strategi pelaksanaan kerja sama. Dimana pendekatan yang digunakan dalam pengembangan klaster persusuan ini adalah pendekatan tahap demi tahap (*step by step*) yang dimulai dari peningkatan kualitas susu segar dan pascapanen produk hasil olahan susu, peningkatan akses pasar yang berkelanjutan sehingga diharapkan memacu peningkatan pertumbuhan produksi dan produktifitas pasokan susu segar. Kemudian pengembangan klaster persusuan dilakukan dalam 3 fase, yakni kualitas susu dan pengembangan pasar; kesejahteraan hewan dan produktifitas; dan pertumbuhan industri serta keberlanjutan.



Pelaksanaan kerja sama dimulai dengan pengujian kualitas susu sapi perah peternak yang ada di Padang Panjang, yang nantinya akan menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan kerja sama yang dilakukan. Pada pengujian pertama, rata-rata susu segar produksi peternak di Padang Panjang memiliki kandungan bakteri yang tinggi dan tidak memenuhi standar kualitas minimum yang ditetapkan oleh Fonterra untuk ekspor (100.000 cfu/ml). Seperti yang disampaikan Bapak Wahidin Beruh berikut ini.

“... Sebelum program kerja sama kita laksanakan, susu-susu peternak di sini dicek dulu oleh Fonterra. Ternyata dari hasilnya rata-rata kandungan bakterinya itu di atas 1 juta per mili liternya, dimana itu berarti di atas batas standar nasional Indonesia (SNI) yang hanya  $10^6$ .”  
(Wawancara dengan Bapak Wahidin Beruh sebagai Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang, pada 1 Agustus 2019)

Hasil dari pengujian tersebut disampaikan langsung oleh PT. Fonterra kepada seluruh peternak dalam sebuah forum yang dihadiri juga oleh Dinas Pangan dan Pertanian serta pengurus KPSP Mersi. Kemudian pada forum tersebut dilakukan diskusi terkait kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mengatasi permasalahan kualitas susu sapi yang ada. Adapun bentuk kegiatan yang dilakukan adalah pelatihan dan pendampingan untuk meningkatkan kualitas susu serta pemberian bantuan sarana dan prasarana, seperti pada Gambar 1.4

**Gambar 1.4**  
**Beberapa Bentuk Kegiatan Kolaborasi Yang Dilakukan**



**Peralatan Pemerahan  
(sebelum)**

**Peralatan Pemerahan  
(sesudah)**

Pelatihan dan pendampingan pembersihan peralatan perah

Pelatihan dan penyerahan SOP kebersihan kandang

*Sumber: Progress Report Dairy Partnership Cluster Project 2018*

Dalam pelaksanaan kerja sama ini, masing-masing aktor memberikan respon, antusiasme, dan dukungan positif terutama KPSP Mersi serta peternak sebagai sasaran dari program kerja sama. Seperti yang disampaikan Bapak Ridwansyah berikut ini.

“... Pada dasarnya yang diajarkan Fonterra sudah dilakukan peternak di sini, hanya saja ada hal-hal kecil yang masih terlupakan dan dianggap sepele oleh peternak yang justru menjadi fokus oleh Fonterra. Akan tetapi, antusias peternak sangat tinggi karena adanya *trust* (kepercayaan) yang tinggi kepada Fonterra. Ya namanya orang awam, melihat kedatangan Fonterra dari luar negeri membuat peternak merasa ‘*wah*’. Dan Fonterra juga banyak membantu, mereka pernah kasih kita laptop untuk mendukung penataan pengelolaan koperasi juga, seperti untuk pencatatan penjualan dan sebagainya.” (Wawancara dengan Bapak Ridwansyah sebagai Ketua KPSP Mersi, pada 16 Desember 2019)

Berdasarkan wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa antar aktor saling mendukung satu sama lain. Hal ini menunjukkan adanya kepercayaan dan komitmen antar aktor yang terlibat dalam kerja sama. Untuk menjaga kepercayaan dan komitmen tersebut, diperlukannya peran Dinas Pangan dan Pertanian dalam mengakomodir kepentingan semua pihak. Seperti yang disampaikan Bapak Wahidin Beruh berikut ini.

“... Di sini bisa dibilang dinas sebagai koordinatornya ya, karena setiap kegiatan yang akan dilakukan Fonterra berkoordinasi dulu sama dinas. Lalu nanti dinas yang memfasilitasi itu, seperti tempat, undangan dan lain sebagainya. Misal seperti kegiatan kemaren, Fonterra ingin mengadakan *Cooking Demo* nah nanti kita dinas yang memfasilitasi itu.” (Wawancara dengan Bapak Wahidin Beruh sebagai Kepala Bidang

Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pangan dan  
Pertanian Kota Padang Panjang, pada 1 Agustus 2019)

Berdasarkan wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa antar aktor saling berkomitmen terhadap tugas masing-masing. Sehingga Dinas Pangan dan Pertanian selaku fasilitator *multistakeholder* mampu memberdayakan para aktor yang terlibat kerja sama.

Selain kepercayaan dan komitmen, kesamaan pemahaman juga diperlukan dalam pelaksanaan kerja sama. Kesamaan pemahaman tersebut menyangkut visi, misi, ideologi, tujuan dan arah yang jelas. Dalam hal ini, kesamaan visi antara KPSP Mersi dan PT. Fonterra menjadi salah satu alasan terjadinya kolaborasi yakni menjadikan susu segar Padang Panjang dikenal sebagai susu dengan kualitas terbaik di Indonesia dan menyediakan produk olahan susu yang bergizi tinggi untuk Indonesia yang sejahtera<sup>11</sup>. Dan dalam pelaksanaan kerja sama ini, setiap aktor memahami dan menerima strategi pelaksanaan kerja sama yang telah dirancang sebelumnya. Seperti yang disampaikan Bapak Wahidin Beruh berikut ini.

“... kerja sama ini berjalan baik pada dasarnya, karena diawal kan kita juga sudah bicarakan apa-apa yang ingin dikerjakan. Seperti cara kerja, karna Fonterra sebuah perusahaan jadi kerjanya lebih *step by step* dan kalau kita kan inginnya sejalan antara perbaikan kualitas dengan *market development*. Tapi setelah berdiskusi, akhirnya kita paham kenapa caranya begitu. Salah satu alasannya karna kita kan juga butuh kepercayaan konsumen, jadi kita buat bagus dulu produk kita sebelum PD (percaya diri) untuk dipasarkan” (Wawancara dengan Bapak Wahidin Beruh

<sup>11</sup> *Progress Report Dairy Partnership Cluster Project March-October 2018*, hlm 1

sebagai Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang, pada 1 Agustus 2019)

Berdasarkan wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa setiap aktor mengetahui dan memahami hal-hal dasar yang berkaitan dengan kerja sama. Seperti halnya strategi, setiap aktor juga harus tahu dan paham tujuan kerja sama dilakukan sehingga arah pelaksanaannya jelas.

Selama pelaksanaan kolaborasi berjalan, sementara capaiannya adalah terjadinya peningkatan produksi dan kualitas susu sapi, yakni perbaikan jumlah kandungan bakteri dalam susu dari rata-rata di atas satu juta per millimeter menjadi 400 ribu per millimeter yang merupakan batas standar jumlah bakteri untuk produk susu kualitas ekspor. Selain itu, juga terjadi perluasan saluran penjualan (*business channels*) di Kota Padang yang bertambah sekitar 0,6 ton susu segar per bulan<sup>12</sup>. Hal ini disampaikan dalam sebuah forum evaluasi yang dihadiri oleh semua aktor yang terlibat dalam kolaborasi pada bulan Mei 2019 lalu.

Selanjutnya, fokus kerja sama pada tahun berikutnya yaitu terkait *market development* serta pertumbuhan industri peternakan sapi perah di Kota Padang Panjang. Dimana PT. Fonterra mencanangkan akan memberi bantuan mesin dan peralatan produksi susu sapi dengan kemasan 1 Liter. Seperti yang disampaikan Bapak Wahidin Beruh berikut ini.

“... Kedepannya Fonterra mau kasih alat produksi susu. Meskipun mesin semi otomatis yang masih dioperasikan manual oleh manusia, tapi kita tetap senang dan sangat amat menantikan mesin itu. Mereka tidak hanya kasih mesin, mereka juga kasih botol

---

<sup>12</sup> *Progress Report Dairy Partnership Cluster Project March 2019*

ukuran 1 Liter yang direncanakan akan diberikan sebanyak 6000 botol/bulan.” (Wawancara dengan Bapak Wahidin Beruh, sebagai Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pangan dan Pertanian Kota Padang Panjang, pada 27 Oktober 2020)

Jadi, dalam pengembangan usaha ternak sapi perah Padang Panjang, Dinas Pangan Dan Pertanian berkolaborasi dengan beberapa *stakeholders* seperti Bank Indonesia dan PT. Fonterra. Pada penelitian ini, peneliti memfokuskan pada kolaborasi antara Dinas Pangan dan Pertanian dengan PT. Fonterra, karena kerja sama ini melibatkan secara langsung ketiga aktor dalam proses pengambilan keputusan, dan didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan. Yang mana kolaborasi tersebut berawal dari kewajiban bermitra PT. Fonterra dengan peternak dan koperasi yang ada di daerah di Indonesia. Selain itu, alasan lainnya adalah karena adanya keterbatasan pemerintah dalam melakukan pengembangan usaha ternak sapi perah di Padang Panjang. Dan dalam pelaksanaan kolaborasi ini dilakukan dalam beberapa tahapan, yakni dialog tatap muka, membangun kepercayaan, membangun komitmen, berbagi pemahaman bersama, dan hasil sementara. Berdasarkan fenomena diatas, peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana proses kolaborasi yang dilakukan oleh *stakeholders* dalam pengembangan peternakan sapi perah yang ada di Kota Padang Panjang.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang digambarkan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana proses kolaborasi *stakeholders* dalam pengembangan peternakan sapi perah di Kota Padang Panjang?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses kolaborasi *stakeholders* dalam pengembangan peternakan sapi perah di Kota Padang Panjang.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang dilakukan di Kota Padang Panjang, maka manfaat penelitian yang diperoleh adalah sebagai berikut.

#### 1.4.1 Manfaat Akademis

1. Untuk memberikan tambahan wawasan keilmuan mengenai kolaborasi *stakeholders* bagi mahasiswa Ilmu Administrasi Publik.
2. Dapat memberikan data dan informasi bagi penelitian serupa selanjutnya.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Kota Padang Panjang, penelitian ini akan menjadi masukan dalam menjalankan program kolaborasi dengan *stakeholders* terkait.

Bagi peternak, penelitian ini akan menambah wawasan terkait bagaimana seharusnya kerja sama dilakukan.