

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Menurut Winarno, susu adalah cairan yang warnanya putih yang kemudian disekresi oleh kelenjar *mammae* (ambing) pada mamalia betina yang berguna untuk bahan makanan dan sumber gizi bagi anaknya (Winarno, 1993:10). Sebagian besar susu yang dikonsumsi oleh manusia adalah susu sapi yang memiliki cukup besar zat gizi esensial di antaranya, yaitu protein, *kalsium*, *fosfor*, vitamin A, vitamin B1 yang berguna untuk kesehatan tulang dan metabolisme tubuh. Maka dari itu, susu merupakan asupan minuman yang seharusnya menjadi konsumsi rutin untuk setiap manusia (Winarno,1993:8).

Kebutuhan terhadap protein hewani, terutama susu diperlukan oleh masyarakat Indonesia dari tahun ke tahun, sehingga konsumsinya terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Perbaikan ekonomi yang signifikan ditambah dengan tingkat kesadaran kebutuhan gizi masyarakat yang sudah semakin meluas serta didukung oleh ilmu pengetahuan dan teknologi mumpuni membuat konsumsi susu masyarakat Indonesia semakin banyak. Namun, kebutuhan susu masyarakat Indonesia baru mencapai 16,4 kg atau 15,97 liter per kapita pada 2011 (Rasali dkk, 2012:7). Angka ini bisa dibilang masih sangat rendah jika dibandingkan dengan India (42,8 liter per kapita), Malaysia dan Filipina (22,1 liter per kapita), dan Thailand (31,7 liter per kapita) dalam pola konsumsi susu sehari-hari (Rasali dkk, 2012:7).

Kebijakan yang berpihak pada penemuan gizi dimulai sejak rezim Orde Lama, salah satunya tentang empat sehat lima sempurna¹ dengan pengutamaan bahwa orang Indonesia harus selalu minum susu. Pada perkembangan selanjutnya, rezim Orde Baru juga membentuk Posyandu (Pos Pelayanan Terpadu)² sebagai upaya lanjutan dalam memenuhi kebutuhan gizi dan kesehatan anak dan ibu hamil. Selain itu, pada 1980-an perusahaan susu sapi perah di Indonesia mengalami kemajuan yang cukup signifikan. Hal ini dikarenakan pemerintah memberi dukungan kebijakan yang bersifat lintas sektoral, serta perlindungan dan proteksi terhadap usaha peternakan rakyat yang menyediakan fasilitas kredit serta permodalan dalam meningkatkan skala usaha dan populasi sapi perah di tingkat keluarga peternak khususnya di Pulau Jawa. Pemerintah melalui SKB (Surat Keputusan Bersama) tiga Menteri, yakni Menteri Koperasi, Menteri Pertanian, serta Menteri Perindustrian dan Perdagangan³ yang selanjutnya dikukuhkan dengan Inpres Nomor 2 Tahun 1985 mengatur tentang pemasaran susu segar dari peternak ke IPS (Industri Pengolahan Susu). Dalam hal ini IPS wajib menerima SSDN (Susu

¹ Empat sehat lima sempurna adalah semboyan propaganda yang diciptakan oleh pemerintah Orde Lama serikat tahun 1950-an yang bertujuan untuk meningkatkan gizi anak dengan mengonsumsi empat jenis makanan, yaitu karbohidrat, protein vitamin dan mineral serta disempurnakan oleh asupan susu (Hartono, 2011: 18-19). Semboyan ini dilatarbelakangi oleh minimnya pengetahuan masyarakat mengenai makanan bergizi. Saat itu, sebagian besar masyarakat hanya mengetahui cara untuk memenuhi asupan makanan berkarbohidrat (Nawiyanto, 2013: 70).

² Posyandu adalah program kesehatan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memantau kesehatan balita dan ibu hamil. Pada pelayanan posyandu, balita berhak mendapatkan susu dengan cara memiliki kartu. Kartu ini didapatkan setelah ibu balita mendaftarkan anaknya ke posyandu. Pemberian susu diberikan atas rekomendasi kader posyandu atau petugas puskesmas (Hartono, 2011: 52).

³ Menteri Koperasi, Bustanul Arifin. Menteri Pertanian, Achmad Affandi dan Menteri Perindustrian Hartarto.

Segar Dalam Negeri) dan Busep (Bukti Serap) sebagai pengaman harga SSDN dan harga bahan baku impor (Subandrio dan Adiarto, 2014: 7).

Namun, kebijakan ini tidak bertahan lama dikarenakan antara akhir 1997 sampai 1998 Indonesia sudah mulai diterpa krisis moneter. Puncaknya yaitu pada 1998 krisis ekonomi yang merambat ke semua aspek termasuk konsumsi susu sapi lokal yang kian hari semakin memburuk produksinya pada tahun tersebut. Akibatnya, krisis susu sapi pun tersebar di seluruh Indonesia. Dampak yang signifikan terutama dirasakan oleh masyarakat Pulau Jawa. Selain berdampak pada kelangkaan susu, krisis ekonomi yang berkepanjangan berdampak juga pada sektor hulu susu tersebut, yaitu penyediaan pakan sapi, konsentrat⁴, dan sapi bibit⁵ yang menyebabkan petani sapi lokal enggan untuk memproduksi susu sapi dikarenakan merugi.

Selama kurun waktu 1997-1998 pemerintah berupaya untuk menstabilkan harga susu kemasan di pasaran tapi hasilnya tetap nihil. Puncaknya yaitu ketika pemerintah menandatangani kesepakatan antara Pemerintah RI dengan IMF (*International Monetary Fund*) pada Januari 1998 tentang penghapusan tataniaga SSDN (susu segar dalam negeri), maka sejak saat itu berimbas kepada sistem rasio BUSEP⁶ yang dihapus. Sejak saat itu pula, komoditas susu, termasuk susu kemasan telah memasuki era pasar bebas. Akibatnya, pengusaha susu sapi lokal harus

⁴ Makanan berserat kasar rendah yang menyediakan zat gizi (protein, karbohidrat, dan lemak) dalam kadar yang tinggi (Adi Sudono dkk, 1985: 70)

⁵ Sapi dewasa jantan dan betina unggul untuk bahan pembibitan (Adi Sudono dkk, 1985: 116)

⁶ Kebijakan Busep (bukti serap) pertama kali diberlakukan tahun 1985 dengan Inpres no.2 tahun 1985 yang isinya adalah IPS wajib menyerap susu produksi peternakan sapi perah rakyat (Sudaryanto, 2014: 268).

memiliki daya saing kuat untuk mengantisipasi masuknya bahan baku susu impor, khususnya ancaman dari susu impor asal Australia dan Selandia Baru yang jangkauan pemasarannya telah merambah ke berbagai pelosok dunia (Swastika K.S, 2001: 5)

Sejak diberlakukannya kebijakan tersebut, produsen susu lokal tidak bisa bersaing dengan pasar internasional karena susu lokal lebih mahal dibandingkan dengan susu impor. Namun, susu impor juga kurang bisa menutupi kelangkaan daripada kebutuhan susu kemasan dalam negeri. Di tengah carut-marutnya kondisi negara karena krisis ekonomi yang menimpa Indonesia pada 1998, susu menjadi barang langka yang semua orang saling berebut, tidak terkecuali dengan para ibu-ibu khususnya di Jawa⁷. Fenomena ini kemudian memicu terjadinya gerakan perempuan nasional yang menginginkan upaya pemerintah untuk segera menangani krisis susu pada 1998, yaitu Suara Ibu Peduli (SIP) (Arrivia, 2007:4).

Dalam pemilihan sebuah topik skripsi, setidaknya ada empat hal yang harus dipenuhi. Hal yang pertama adalah kemenarikan sebuah topik (*interesting topic*), pentingnya sebuah topik (*significance of topic*), ketersediaan sumber (*obtainable topic*) dan keterjangkauan (*managable topic*). Dari segi *interesting topic*, menurut penulis penelitian skripsi mengenai krisis susu di Jawa jarang dilakukan. Dikarenakan skripsi ini mempersoalkan krisis pangan, maka penelitian ini akan membicarakan masalah pangan dari hulu ke hilir. Sama halnya dengan persoalan susu ini yang mengalami masa krisis 1998 terutama di Pulau Jawa yang dampaknya

⁷ Tidak jarang mereka bisa saja melakukan berbagai cara seperti menimbun susu, membeli susu dengan harga yang sangat mahal dan bahkan ada yang sampai menjarah toko hanya untuk bisa mendapatkan susu untuk anak-anak mereka (*kompas*, 27 Januari 1998)

sangat terasa mulai dari sektor produksi, pendistribusian hingga konsumsi susu oleh masyarakat Indonesia, terutama para kaum ibu-ibu yang pada waktu itu sangat membutuhkan asupan susu bagi pertumbuhan anak-anak mereka.

Syarat kedua adalah pentingnya sebuah topik (*significance of topic*). Topik ini dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan juga sebagai refleksi wawasan terkait pentingnya pola konsumsi susu di Indonesia khususnya di Jawa yang notabene memiliki 90% IPS yang ada di Indonesia, tapi belum mampu untuk memenuhi konsumsi susu masyarakat di Pulau Jawa hingga sekarang.

Syarat ketiga adalah keterjangkauan dalam meraih sumber (*managable topic*). Dalam penelitian ini, penulis melakukan pencarian sumber ke tempat-tempat yang relatif dekat, yaitu Bandung dan Jakarta. Sumber-sumber tertulis yang berkaitan dengan skripsi penulis telah tersedia dengan cukup. Terakhir adalah ketersediaan sumber (*obtainable topic*) banyak tersedia berupa surat kabar, majalah, jurnal, dan data statistik yang bisa diakses dengan mudah.

1.2 Rumusan Masalah

Perumusan masalah tentang tema penelitian krisis susu sapi di Jawa difokuskan kepada sebab akibat dari adanya krisis susu sapi di Jawa pada tahun 1997-1998. Untuk membantu menjawab permasalahan penelitian tersebut, maka dapat diajukan sejumlah pertanyaan sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi kelangkaan susu sapi di tengah krisis moneter yang terjadi pada 1997-1998?

2. Bagaimana kondisi masyarakat di Jawa ketika terjadi kelangkaan susu pada 1998?
3. Bagaimana penanggulangan krisis susu sapi di Jawa oleh pemerintah pada 1998?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui alasan terjadinya kelangkaan susu di tengah krisis moneter 1998.
2. Mengetahui kondisi masyarakat di Jawa ketika terjadi kelangkaan susu di Pulau Jawa.
3. Mengetahui dampak yang dapat dirasakan masyarakat Pulau Jawa karena adanya kelangkaan susu tahun 1997-1998.

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode sejarah. Metode sejarah ini terdiri dari empat tahap yaitu, heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi (Herlina, 2011:15).

Pada tahap heuristik, penulis banyak melakukan pencarian sumber-sumber yang dibutuhkan dalam penelitian. Penulis melakukan heuristik di beberapa tempat, termasuk mengakses secara daring untuk menemukan jurnal-jurnal dan surat kabar-surat kabar yang berkaitan dengan tema penelitian penulis. Tempat heuristik pertama penulis mengunjungi perpustakaan FIB Unpad, di tempat ini penulis mencari dan menghimpun sumber dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya mulai dari skripsi, tesis, disertasi, dan surat-surat kabar.

Contoh surat kabar yang berkaitan dengan tema yang penulis akan bahas adalah *Pikiran Rakyat* dan sebagian surat kabar *Kompas*. Tempat selanjutnya, yaitu Dispusipda (Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah) Jawa Barat. Di tempat ini, penulis mencari jurnal dan surat kabar yang sesuai dengan tema yang akan dibahas oleh penulis, seperti jurnal yang membantu penulis untuk menjelaskan konsep yang nantinya dapat membantu penelitian penulis serta jurnal-jurnal dan surat kabar seperti seperti *Pikiran Rakyat* edisi Oktober sampai Desember 1997 yang bersifat sumber penelitian yang juga dapat membantu dalam penelitian penulis. Tempat berikutnya, yaitu Perpustakaan Nasional Republik Indonesia. Dari tempat ini, penulis mencari buku-buku serta surat kabar dari *Kompas* edisi Januari sampai Oktober 1998 dan *Republika* edisi November sampai Desember 1998 yang membahas mengenai krisis moneter, kelangkaan susu di Pulau Jawa, dan masalah peternakan sapi serta berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah terkait krisis susu di Jawa pada 1998.

Tahap kedua yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini adalah kritik, yang terbagi menjadi dua yaitu, kritik internal dan kritik eksternal. Pada tahap ini, penulis melakukan pengujian terhadap sumber-sumber yang telah didapatkan dan dikumpulkan dalam tahapan heuristik. Pada tahap ini penulis melakukan pemisahan terhadap sumber yang sesuai dengan tema penelitian yang berguna sebagai bahan penelitian dan memilah mana saja sumber yang tidak perlu digunakan oleh penulis. Maka penulis mengecek apakah sumber tersebut kredibel atau tidak, tahapan inilah yang kemudian disebut kritik eksternal. Contohnya dapat dilihat dari penanggalan yang tertera pada surat kabar serta gaya bahasanya,

seperti penulis menemukan surat kabar *Kompas* 13 Mei 1998 yang berjudul “Reformasi diplesetkan untuk menjarah”. Jika dilihat otentisitas dari surat kabar maka dapat digolongkan sebagai sumber yang sezaman dengan peristiwa penjarahan pada waktu reformasi. Langkah selanjutnya, penulis membandingkan sumber-sumber yang ada atau disebut sebagai koraborasi untuk menemukan fakta sejarah. Misalnya, penulis menemukan sumber dari jurnal berjudul “Prospek Pengembangan Sapi Perah di Luar Pulau Jawa Mendukung Swasembada Susu di Indonesia” karya Rasali dkk (2012) yang penulis dapatkan kemudian dibandingkan kronologisasi dan datanya dengan sumber berupa surat kabar *Mitra Desa* Oktober 1998 tentang “Peluang Perkembangan Sapi Perah di Jawa” yang sezaman yang telah ditemukan penulis. Tujuan dari melakukan perbandingan sumber-sumber tersebut adalah menguji kebenaran dari sumber-sumber yang didapatkan penulis. Tahapan ini termasuk dalam kritik internal, yaitu mencari kebenaran suatu sumber.

Tahapan ketiga dalam penelitian ini adalah interpretasi. Pada tahapan ini, penulis melakukan penafsiran terhadap sumber-sumber yang telah dikritik sebelumnya. Pada interpretasi ini terdapat dua tahapan dalam interpretasi, yaitu analisis dan sintesis. Pada tahap analisis, penulis melakukan penguraian data yang didapat yang berguna untuk mendapatkan data-data yang diperlukan dalam penelitian. Penulis berharap dalam proses analisis ini, penulis bisa mendapatkan data-data yang mendukung penelitian penulis nantinya. Selanjutnya adalah tahapan sintesis atau menyatukan data. Penulis akan melakukan penyatuan terhadap data-data yang telah didapatkan, dari data-data yang telah disatukan

tersebut akan membentuk suatu fakta sejarah yang diharapkan dapat membantu penulis dalam penelitian sejarah ini.

Tahapan terakhir dari penelitian ini adalah historiografi. Pada tahap ini, fakta-fakta yang telah didapatkan oleh penulis, kemudian dirangkai dan dipaparkan dalam suatu bentuk karya tulis sejarah yang berjudul *Krisis Susu Sapi di Jawa (1997-1998)*.

1.5 Tinjauan atas Studi Terdahulu

Penelitian dengan topik krisis susu ini bukan satu-satunya penelitian yang pernah dibuat. Penelitian ilmiah dengan tema susu sudah banyak dilakukan dengan berbagai sudut pandang dan fokus yang berbeda-beda. Selain itu, sejarawan yang mengangkat tema susu untuk penelitiannya belum banyak penulis temukan. Akan tetapi, sudah ada artikel-artikel jurnal dalam bahasa Indonesia, yang dapat dijadikan sebagai sumber acuan penelitian sejarah ini.

Pertama adalah tesis karya Ahmad Junaidi (1993) yang berjudul *Dampak Kebijakan Substitusi Impor Susu Terhadap Pengembangan Industri Pengolahan Susu di Indonesia* yang oleh Pasca Sarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia. Tesis ini menguraikan permasalahan mengenai IPS di Indonesia serta permasalahan yang terjadi pada peternak susu sapi di Indonesia selama kurun waktu 1980 sampai 1993. Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah metode kuantitatif yang jelas cocok sekali dijadikan tinjauan pustaka bagi calon skripsi penulis karena masalahnya sama yaitu kondisi IPS dan peternakan. Perbedaan penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian ini yaitu aspek

temporal yang mengambil 1998 serta spasial yang hanya mengambil di Pulau Jawa.

Kedua adalah artikel karya Swastika dkk (2001) yang berjudul “Analisis Daya Saing Susu Segar dalam Negeri Pasca Krisis Ekonomi dan Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Usaha Peternakan Sapi Perah di Indonesia” dalam *Jurnal Agro Ekonomi* Volume 19 nomor 1 hal 19-43. Artikel ini membahas tentang permasalahan mengenai dampak krisis ekonomi terhadap daya saing usaha peternakan sapi perah rakyat di Indonesia, dampak menguatnya nilai tukar rupiah terhadap daya saing produk Susu Segar Dalam Negeri (SSDN) dengan produk impor serta dampak kebijakan pemerintah terhadap usaha tersebut. Metode yang digunakan dalam penulisan jurnal ini adalah metode matriks analisis kebijakan atau *Policy Analysis Matrix* (PAM). Jurnal ini membantu penulis menganalisis suatu peristiwa dari segi ilmu ekonomi yang berorientasi pada penelitian kuantitatif, jadi penulis harus bisa menjabarkan angka statistik yang berguna untuk menilai seberapa peliknya permasalahan susu di Jawa khususnya antara 1997-1998.

Ketiga penulis memakai artikel dari Yusmichad Yusdja dan Rosmijati Sayuti (2002) yang berjudul “Skala Usaha Koperasi Susu Dan Implikasinya Bagi Pengembangan Usaha Sapi Rakyat” yang diterbitkan dalam *Jurnal Agro Ekonomi*. Volume 20 No. 1 Mei 2002 48- 63. Artikel ini menjelaskan pokok permasalahan hasil penelitian tentang ekonomi skala usaha koperasi susu di Indonesia. Studi dilakukan di Jawa Timur dan Jawa Barat yang merupakan dua provinsi penghasil susu segar di Indonesia. Analisis ekonomi skala usaha menggunakan model

statistik Fungsi Keuntungan dari Cobb Douglas. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa perusahaan koperasi tidak efisien. Maka dari penelitiannya ini, penulis dapat melihat bagaimana pengaruh distribusi susu sapi lokal di sebagian Pulau Jawa. Perbedaan penelitian antara artikel jurnal ini dengan penelitian penulis, yaitu terletak pada pemakaian metode dan tidak membahas mengenai krisis susu sapi terutama pada 1998.

Keempat yaitu Artikel karya Atien Priyanti dkk (2004) yang berjudul “Dampak Penerapan Kebijakan Industri Susu oleh Pemerintah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat” dalam *Jurnal Wartazoa* Vol. 14 No 2 tahun 2004. Penelitian ini menjelaskan tentang hubungan antara masyarakat dan pemerintah Orde Baru yang mempunyai kebijakan terhadap pasokan susu di Indonesia. Dari penelitiannya ini, penulis menjadikan rujukan untuk meneliti hubungan antara pemerintah Orde Baru dengan masyarakat di Jawa saat krisis ekonomi yang berdampak kepada krisis susu, maka dapat dilihat seberapa resisten hubungan tersebut. Perbedaan penelitian antara penulisan dan penelitian ini, yaitu penelitian ini melihat keuntungan dan kerugian dari adanya hubungan antara pelaku industri susu sapi, pemerintah dan masyarakat sedangkan penulis sendiri hanya mengkaji persoalan hubungan antara pemerintah dan masyarakat di Jawa karena adanya krisis susu pada 1998.

Terakhir adalah sebuah skripsi karya dari Indri Andiani (2006) yang berjudul *Analisis Struktur Perilaku Kinerja Industri Susu di Indonesia* dari Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Manajemen IPB. Skripsi ini mengkaji tentang persaingan bisnis antara pengusaha susu lokal dengan pengusaha

susu internasional (susu impor). Persaingan pasar inilah yang merupakan salah satu faktor susu lokal kalah saing dengan susu impor, maka dari itu pasar susu lokal cenderung kurang diminati antara tahun 1980-an hingga 1998, sampai akhirnya menyebabkan banyak perusahaan susu sapi lokal yang terancam gulung tikar, dari penelitiannya inilah penulis mendapatkan data tentang persaingan dagang antara pengusaha lokal dan *non*-lokal, menjadi salah satu pengaruh dalam krisis susu sapi di Indonesia khususnya Pulau Jawa pada 1998.

1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

Suatu karya historiografi perlu untuk menggunakan teori dan konsep dari ilmu-ilmu sosial sangatlah diperlukan untuk mempertajam analisis dari suatu masalah yang sedang dikaji. Dalam pengaplikasiannya, teori dan konsep ilmu sosial juga digunakan untuk membatasi skema klasifikasi yang bertujuan untuk menggambarkan karakteristik nyata dari fenomena yang diteliti. Sejarah tidak semata-mata hanya menceritakan suatu kejadian saja, tetapi bertujuan menerangkan kejadian dengan mengkaji sebab-sebab, kondisi sosial, konteks kultur, atau diadakan analisis secara mendalam mengenai faktor-faktor kausal, kondisional, kontekstual, serta unsur-unsur yang menjadi komponen dan eksponen dari proses sejarah yang dikaji (Kartodirjo, 1992:2).

Pada penelitian ini, penulis menggunakan konsep dari Robert Malthus yang mengatakan bahwa krisis selalu dikaitkan dengan tidak seimbangannya antara *supply* (ketersediaan) dengan *demand* (kebutuhan), yaitu ketika angka kebutuhan lebih tinggi dari ketersediaan maka menyebabkan terjadinya krisis serta menekankan

bagaimana meningkatkan produksi pangan untuk menyikapi persoalan potensi krisis pangan (Pieris, 2015: 4). Sementara itu penulis juga menggunakan konsep dampak dari Robert Dahl yang merumuskan tentang kekuasaan dengan perubahan dengan memberikan suatu gambaran yaitu,

“Ketika A mempunyai pengaruh atas B sejauh ia dapat menyebabkan B untuk berbuat sesuatu yang sebenarnya tanpa disadari dilakukan oleh B atau bahkan sebenarnya tidak akan dilakukan oleh B” (Dahl dalam Budiarto, 2008: 67).

Hubungannya dengan penelitian penulis yaitu dampak krisis moneter yang dialami negara Indonesia terhadap pola konsumsi susu masyarakat di Jawa yang mengalami krisis dan kelangkaan, negara diwakili pemerintah bersifat politis ada unsur rezim Orde Baru yang mengintervensi kebijakan ekonomi terutama pada masalah pangan, sehingga berpengaruh kepada masyarakat di Jawa.

Jadi yang dicari dari pembahasan ini adalah daya timbul dari sesuatu yang dapat mengubah sesuatu yang lain yaitu masyarakat di Jawa itu sendiri. Maka dalam penelitian ini penulis membatasi pengaruh mengenai seberapa besar dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pemerintahan Orde Baru terhadap kondisi masyarakat di Jawa karena krisis susu 1997-1998.

1.7 Organisasi Penulisan

Penulisan tentang *Krisis Susu Sapi di Jawa (1997-1998)* terdiri atas lima bab yang disusun secara tematik-kronologis. Selain itu harus ditulis dan memenuhi unsur sebab akibat dari persoalan sejarah krisis susu pada tahun 1997 sampai 1998.

Bab I disusun ke dalam tujuh subbab, yaitu terdiri dari latar belakang masalah yang menjadi dasar permasalahan yang ada, kemudian permasalahan ini dibuat rumusan masalah dalam bentuk-bentuk pertanyaan yang dipergunakan sebagai pembatasan dalam suatu masalah. Pada bab ini juga berisi tujuan dan kegunaan penelitian yang bermaksud untuk menjawab permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya. Di bab ini juga dilengkapi dengan metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian, yang mana terdapat tinjauan pustaka yang menjadi dasar acuan dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis. Di samping itu ada juga kerangka pemikiran teoritis agar dapat memahami secara mendalam suatu tema permasalahan supaya permasalahan tersebut dapat terarah dan terukur. Di akhir bab ini dibuat organisasi penulisan agar dicapai sebuah karya ilmiah yang tersusun secara sistematis dan juga teratur.

Bab II yaitu menjelaskan perihal latar belakang atau sebab terjadinya kelangkaan susu sapi di Pulau Jawa yang terbagi menjadi empat subbab yaitu menjelaskan gambaran umum kondisi perekonomian di Jawa tahun 1997-1998, kondisi peternakan sapi di Pulau Jawa tahun 1997-1998, kondisi IPS di Jawa pada 1997-1998 serta dampak dan penyebab krisis susu sapi di Pulau Jawa pada 1998.

Bab III merupakan bab yang membahas tentang kebijakan pemerintah dalam penanggulangan krisis susu di Jawa tahun 1998. Bab ini terdapat dua subbab yaitu pertama mengenai kebijakan akhir masa pemerintahan Orde Baru dan yang kedua adalah kebijakan Pemerintahan Habibie dalam menangani masalah kelangkaan susu sapi di Pulau Jawa.

Bab IV merupakan simpulan atas semua pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Pada bagian akhir ini juga penulis melengkapinya dengan daftar sumber, sinopsis lampiran serta riwayat hidup penulis sendiri.