

## BAB II

### KEBIJAKAN PANGAN PADA MASA SEBELUM ORDE BARU

#### II.1 Masa Kolonial

Manusia dalam kehidupannya memiliki kebutuhan primer, sekunder, dan tersier. Kebutuhan primer adalah kebutuhan yang harus dipenuhi untuk kelangsungan hidupnya, seperti pakaian, makan dan minum, serta tempat tinggal. Kebutuhan sekunder adalah jenis kebutuhan yang diperlukan setelah semua kebutuhan pokok telah terpenuhi dengan baik. Sementara itu kebutuhan tersier adalah kebutuhan manusia yang bersifat mewah, tidak sederhana dan berlebihan yang timbul setelah terpenuhinya kebutuhan primer dan sekunder. Pangan sebagai kebutuhan primer manusia merupakan masalah penting dan tidak dapat diabaikan oleh siapapun juga. Kebutuhan pangan penduduk Indonesia terutama di Pulau Jawa adalah beras. Para penguasa di Indonesia sejak zaman kerajaan hingga masa modern memprioritaskan masalah pangan sebagai prioritas dalam kebijakan yang mereka laksanakan. Hal ini disebabkan beras selain dikonsumsi juga merupakan komoditas perdagangan dan bernilai tinggi.

Kebutuhan dan ketersediaan pangan sering bertolakbelakang. Jika ketersediaan pangan melebihi kebutuhan pangan maka akan terjadi surplus. Sebaliknya, jika kebutuhan pangan melebihi ketersediaan pangan maka akan terjadi krisis pangan. Jawa pernah mengalami krisis pangan hebat pada tahun 1665. Krisis ini disebabkan oleh musim kering yang berkepanjangan. Akibatnya, beras mengalami kelangkaan. Untuk mengatasi permasalahan ini, Sultan Amangkurat I melarang ekspor beras ke luar Jawa.<sup>28</sup>

Krisis pangan juga terjadi pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda. Krisis ini disebabkan oleh meningkatnya jumlah pertumbuhan penduduk secara drastis. Peningkatan jumlah penduduk ternyata tidak diiringi oleh persediaan pangan yang cukup. Sebagai gambaran, penduduk Jawa pada tahun 1900 berjumlah 28.386.121 jiwa, kemudian meningkat menjadi 29.924.558 jiwa pada 1905. Pada 1920, penduduk Jawa bahkan mencapai 34.433.476 jiwa. Sementara, produksi padi pada tahun 1914-1923 rata-rata setiap tahun hanya berjumlah

<sup>28</sup> Leon A. Mears dan Sidik Moeljono. 1990. "Kebijakan Pangan" dalam Anne Booth, *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 29

79.880.000 pikul.<sup>29</sup> Jika satu pikul memiliki bobot sama dengan 61, 76 kg, berarti setiap tahun rata-rata penduduk Indonesia hanya memperoleh 143,27 kg/orang.<sup>30</sup>

Sayogyo dalam tulisannya membagi tingkat kesejahteraan masyarakat desa yang berada di sekitar garis subsistensi ke dalam tiga golongan. Ketiga golongan itu adalah miskin, miskin sekali, dan paling miskin. Kategori miskin adalah pengeluaran rumah tangga di bawah 320 kg tiap orang per tahun, miskin sekali dibawah 240 kg/orang tiap tahun, dan paling miskin dibawah 180 kg/orang tiap tahun. Jika dilihat dari ketiga golongan di atas, hasil pangan sebanyak 143,27 kg/orang/tahun di bawah garis paling miskin.<sup>31</sup>

Seiring dengan terus meningkatnya pertambahan penduduk, pemerintah Kolonial Belanda mengupayakan pangan secara maksimal. Intensifikasi pertanian adalah salah satu upaya yang dipilih Pemerintah Kolonial Belanda. Pada 1885, Pemerintah Hindia Belanda membangun irigasi Brantas (Jawa Timur) dan Demak (Jawa Tengah) seluas 96.000 bau<sup>32</sup> dan pada 1902 diperluas menjadi 173.000 bau.<sup>33</sup> Selain itu, pemerintah Hindia Belanda membangun lumbung desa yang berfungsi menyediakan bibit secara murah. Pada 1902, wilayah Cirebon terdapat 994 lumbung. Pada 1904, Pemerintah Kolonial Belanda mendirikan *Volkscrediet Bank* (Bank Kredit Rakyat) yang meminjamkan padi untuk digunakan sebagai bibit.<sup>34</sup> Pemerintah Kolonial Belanda menargetkan dengan intensifikasi pertanian ini adalah panen dua kali dalam setahun. Intensifikasi pertanian pada awalnya terbukti berhasil. Hasil pertanian dapat dipanen selama dua kali dalam setahun. Namun, intensifikasi pertanian ternyata berdampak buruk terhadap kesuburan tanah. Humus-humus yang terkandung dalam tanah pertanian terus berkurang dan mengakibatkan kesuburan tanah terus berkurang dari waktu ke waktu. Hal ini mengakibatkan tanaman pangan yang ditanam pada periode berikutnya menjadi tidak subur dan rentan terserang hama. Dampaknya adalah terjadinya gagal panen

<sup>29</sup> J.C. Breman. 1971. *Djawa: Pertumbuhan Penduduk dan Struktur Demografis, terjemahan LIPI*. Jakarta: Bharata. Hlm. 63

<sup>30</sup>  $79.880.000 \times 61,76 = 4.933.388.800 \text{ kg} : 34.433.476 = 143,27 \text{ kg}$ .

<sup>31</sup> Sayogyo. 1982. "Garis kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan" dalam *Mencari Bentuk Ekonomi Indonesia: Perkembangan Pemikiran 1965-1981*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 11

<sup>32</sup> 1 bau = 0,8 ha

<sup>33</sup> Anne Booth. 1998. "Penilaian Kembali Konsep Involusi" dalam *Sejarah Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 93

<sup>34</sup> *Ibid*

pada periode berikutnya. Krisis pangan dan bahaya kelaparan menjadi makin sering terjadi.<sup>35</sup>

Usaha untuk mengatasi permasalahan pangan juga dilakukan dengan ekstensifikasi pertanian pada 1870-1900. Ekstensifikasi pertanian membuat luas sawah makin bertambah berkat adanya pembangunan irigasi pertanian secara besar-besaran. Selain itu, Pemerintah Kolonial Belanda juga mengimpor beras dari negara-negara tetangga di Semenanjung Indocina, Birma, dan Thailand yang ketika itu telah meningkatkan pertanian padinya untuk ekspor. Tetapi hal tersebut tidak cukup membantu menyelesaikan krisis pangan. Kondisi ini diperparah ketika terjadi kegagalan panen yang hebat di Asia pada 1911-1912.

Krisis pangan kembali terjadi pada 1914-1919. Penyebabnya adalah sulitnya mendapat kapal angkutan untuk bahan pangan akibat terjadinya Perang Dunia I. Pada masa Perang Dunia I (1914-1918), Belanda memang masih belum terlibat. Namun, karena pada masa tersebut Belanda memiliki hubungan perdagangan yang baik dengan Jerman, Inggris terpaksa memblokir seluruh pelabuhan milik Belanda. Hal ini bertujuan untuk melemahkan kekuatan Jerman yang memiliki banyak investasi di Belanda.<sup>36</sup> Kemudian, pada akhir 1918 terjadi masa kering yang panjang sehingga mengakibatkan keterlambatan panen 1,5 bulan pada tahun 1919. Krisis diperparah dengan dilarangnya ekspor beras hampir di seluruh daerah di Asia Tenggara sehingga Indonesia tidak bisa memperoleh beras dari luar negeri.<sup>37</sup>

Masalah kekurangan pangan yang melanda wilayah Hindia Belanda hingga tahun 1919 tidak dapat diatasi dengan baik oleh Pemerintah Kolonial. Perasaan takut kekurangan pangan dan kekhawatiran akan timbul bahaya kelaparan makin meluas dan hampir merata pada semua lapisan masyarakat. Akibat sulitnya memperoleh pangan, urusan pengadaan, dan persediaan beras terpaksa dilakukan oleh pegawai Pemerintah Kolonial dan dibantu oleh pemerintah desa. Bupati pun harus berperan sebagai pedagang beras. Untuk

---

<sup>35</sup> Chusnul Hayati. 2000. *Peristiwa Cimoreme 1919*. Semarang: Mimbar. Hlm. 52

<sup>36</sup> Pihak yang berperang dalam Perang Dunia I adalah Triple Alliance, yaitu Jerman, Austria, Hungaria, dan Italia dengan Triple Entente, yaitu Inggris, Perancis, dan Rusia. (Graebner, Fite, White. 1975. *A History Of The American People (2<sup>nd</sup> edition)* New York: Mcgraw-Hili Book Company). Hlm. 213

<sup>37</sup> Sayogyo. 1982. "Garis kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan" dalam *Mencari Bentuk Ekonomi Indonesia: Perkembangan Pemikiran 1965-1981*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 54

urusan pangan ini tiap karesidenan membuat peraturan di daerah masing-masing. Untuk mendapat pangan, rakyat berduyun-duyun pergi ke kabupaten untuk membeli beras. Akan tetapi, beras tidak selalu tersedia. Hal ini menimbulkan kegelisahan di kalangan rakyat.<sup>38</sup>

Organisasi pergerakan Sarekat Islam pimpinan H. Tjokroaminoto mengkritik ketidakmampuan Pemerintah dalam mengatasi krisis pangan. Mereka menganggap krisis terjadi karena berkurangnya lahan untuk penanaman padi akibat penanaman tebu secara besar-besaran. Pemerintah berusaha mengatasi krisis dengan mewajibkan petani menanam palawija sebagai pengganti beras tetapi hasilnya kurang memadai. Kekurangan beras pada 1914-1917 rata-rata pertahun sekitar 400.000 ton atau 13% dari hasil beras di Jawa. Sementara itu, impor beras dari luar negeri tidak tetap. Jadi, wajar jika keadaan itu menimbulkan kepanikan dari berbagai pihak. Kaum pergerakan SI tersebut mengusulkan pengurangan penanaman tebu menjadi 50%.<sup>39</sup> Gubernur jenderal setuju terhadap usulan tersebut, namun, ia hanya menyetujui pengurangan lahan tebu hanya 25%. Kebijakan gubernur jenderal itu mendapat tantangan dari kaum kapitalis. Sementara itu, *Radicale Concentratie* mengajukan mosi melalui wakilnya di *Volksraad* pada bulan Februari 1919, agar kebun tebu dikurangi 25%. Tetapi, mosi itu ditolak dengan suara setuju 10 dan tidak setuju 20 suara.<sup>40</sup>

Sebagai upaya untuk mengatasi kekurangan pangan, pada 17 Maret 1919 diadakan pertemuan di Bandung untuk membahas masalah persediaan bahan makanan. Pertemuan itu dihadiri oleh Direktur Pertanian S. Mulder, residen, pejabat pemerintah lainnya, para insinyur, ahli pertanian, serta Komisi Persediaan Makanan. Dalam pertemuan itu dibicarakan mengenai kebijaksanaan pemerintah untuk mengatasi kekurangan beras dan mencegah kemungkinan terjadi bahaya kelaparan. Pertemuan itu memutuskan untuk melakukan pembelian padi dari petani. Padi itu akan digunakan untuk persediaan pangan bagi kepentingan rakyat khususnya di luar Jawa.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Chusnul Hayati. 2000. *Peristiwa Cimareme 1919*. Semarang: Mimbar. Hlm. 55

<sup>39</sup> *Soeara Rakjat*, 22 Februari 1919

<sup>40</sup> *Padjadjaran*, 19 Maret 1919

<sup>41</sup> *Oetoesan Hindia*, 17 & 18 Maret 1919

Kewajiban menjual padi kepada Pemerintah ini didasarkan atas luas sawah yang dimiliki oleh masing-masing petani. Jumlah padi yang harus dijual kepada pemerintah didasarkan atas perhitungan kebutuhan konsumsi tiap keluarga petani pemilik sawah. Setiap pemilik sawah diwajibkan menjual satu pikul padi dari setiap bau sawah. Setiap petani yang memiliki sawah dua bau harus menjual dua pikul padi. Namun, petani yang memiliki sawah subur harus menjual padinya paling banyak tiga pikul dari setiap satu bau sawah. Adapun untuk sawah huma, setiap satu bau sawah paling sedikit harus menjual satu pikul padi dan paling banyak satu setengah pikul. Petani di daerah Garut, memiliki peraturan yang berbeda. Petani di daerah ini yang memiliki sawah seluas lima bau atau lebih diwajibkan menjual padinya kepada pemerintah sebanyak empat pikul dari tiap bau. Tetapi, petani yang memiliki sawah kurang dari setengah bau dibebaskan dari kewajiban menjual padi. Sedangkan harga padi yang ditetapkan pemerintah adalah  $f$  4,5 setiap pikul yang akan dibayar kontan.<sup>42</sup> Harga yang ditetapkan pemerintah lebih rendah dari harga umum di pasaran. Di sekitar Priangan, harga yang berlaku di pasaran adalah di Cikalongkulon dan Ciamis sekitar  $f$  4 hingga  $f$  6; di Cirebon, Majalengka, dan Kuningan sekitar  $f$  6 hingga  $f$  8 setiap pikul.<sup>43</sup> Sementara itu harga padi di Priangan pada waktu itu sekitar  $f$  7,5 setiap pikul.<sup>44</sup>

Transaksi pembayaran akan diberikan di tempat pembelian padi. Tempat pembelian dilakukan di kantor kepala desa, kecamatan, kawedanan, kabupaten, di dekat stasiun kereta api, atau di tempat penggilingan padi. Di setiap desa dibentuk panitia pembelian padi tingkat desa. Setiap wedana harus menyampaikan daftar pembelian padi, sepuluh hari sebelum bulan baru. Sementara itu, kepala desa harus menyampaikan daftar pembelian padi ke kecamatan setiap setengah bulan. Tiap petani harus mengangkut sendiri padinya di tempat-tempat pembelian yang telah ditetapkan.<sup>45</sup>

Persediaan beras juga diperoleh melalui penyitaan. Setiap keluarga hanya diizinkan menyimpan persediaan padi paling banyak tiga pikul. Petani yang

<sup>42</sup> Surat Residen De Stuers kepada Asisten Residen Garut, 26 Maret 1919. Mr. No. 510x/1919 dalam Chusnul Hayati. 2000. *Peristiwa Cimareme 1919*. Semarang: Mimbar. Hlm. 59

<sup>43</sup> *Oetoesan Hindia*, 10 Maret 1919

<sup>44</sup> *Soerabajaasch Handelsblad*, 14 Juli 1919.

<sup>45</sup> Surat Residen De Stuers kepada Asisten Residen Garut, 26 Maret 1919. Mr. No. 510x/1919 Chusnul Hayati. 2000. *Peristiwa Cimareme 1919*. Semarang: Mimbar. Hlm. 60

didapati menyimpan padi melebihi batas yang telah ditentukan, akan disita dan didenda  $f$  100.<sup>46</sup> Akan tetapi, petani di daerah Garut dibebaskan dari resiko penyitaan ini. Para pedagang yang memiliki persediaan beras di luar batas, juga akan disita. Untuk memperlancar distribusi beras, dilakukan peningkatan pengangkutan beras dari daerah surplus ke daerah miskin. Apabila terjadi kemacetan dalam pengangkutan beras, maka para pedagang dan tempat-tempat penggilingan beras diperintahkan untuk menjual beras di pasar-pasar dan toko-toko. Untuk melaksanakan peraturan pembelian padi, Pemerintah menyediakan dana sejumlah  $f$  5.000 setiap kawedanan. Demikianlah, peraturan-peraturan yang disusun oleh pemerintah dalam rangka pengadaan pangan pada tahun 1918-1919.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial itu tidak mampu mengatasi krisis pangan yang terjadi di sekitar masyarakat. Kebijakan pangan tersebut ternyata menambah kesengsaraan rakyat. Hasil panen pertanian yang diharapkan mampu untuk membantu mereka dan keluarga untuk bertahan hidup terpaksa harus diserahkan kepada pemerintah jika mereka tidak ingin mendapat siksaan. Akibat penderitaan yang dialami oleh rakyat, muncul beberapa pemberontakan petani menentang kebijakan ini. Di antaranya adalah pemberontakan Cimareme di wilayah Garut Jawa Barat pada tahun 1919 dan pemberontakan Toli-Toli di wilayah Sulawesi Tengah pada tahun 1919.

Krisis pangan yang melanda wilayah Hindia Belanda tidak hanya melanda sampai di situ saja. Pada masa depresi tahun 1930-an, kebijakan beras Pemerintah Belanda di Indonesia ditandai oleh kebebasan pasar. Dalam hal ini, Pemerintah tidak sama sekali ikut campur. Kebijakan beras yang diambil pada waktu itu pada umumnya bertujuan untuk menjaga agar harga beras yang dibayar oleh konsumen cukup rendah. Depresi ekonomi yang melanda hampir seluruh dunia ini telah membuat daya beli masyarakat menjadi turun. Akibatnya, jika harga beras tetap melambung tinggi maka bahaya kelaparan dikhawatirkan akan terjadi semakin parah.

Kebijakan beras yang diambil oleh Pemerintah Belanda ini harus dinilai sebagai bagian dari kebijakan umum Pemerintah Kolonial. Belanda telah menanam modal yang sangat besar di berbagai perkebunan di Indonesia, seperti

---

<sup>46</sup> Soeara Rakjat, 5 April 1919

dalam perkebunan gula, karet, tembakau, kopi, dan kelapa sawit. Perkebunan-perkebunan ini menyerap banyak tenaga kerja. Namun, untuk memperoleh keuntungan secara maksimal maka sangat diharapkan upah tenaga kerja dapat ditekan serendah mungkin. Hal ini sesuai prinsip ekonomi, yaitu dengan pengeluaran seminimal mungkin akan menghasilkan keuntungan semaksimal mungkin. Oleh karena itu, agar tingkat upah tenaga kerja tetap rendah, maka harga beras harus ditekan serendah mungkin. Pada 1863, bea masuk impor dihapus demi mengekang kenaikan harga beras yang tajam setelah terjadi kegagalan panen. Kebijakan lain yang diambil Pemerintah, misalnya pelarangan ekspor beras dalam rangka mempertahankan stabilitas harga beras di dalam negeri. Pemerintah menurunkan pajak tanah ketika penghasilan petani menurun drastis akibat depresi ekonomi.<sup>47</sup>

Pemerintah berusaha mengatasi masa depresi dengan mengendalikan harga barang secara langsung. Pada awal 1933, impor beras dibatasi dengan cara lisensi dan harga-harga diawasi langsung oleh Pemerintah. Pemerintah berusaha menggalakkan perdagangan beras antarpulau dan antarprovinsi dengan tujuan agar daerah-daerah defisit beras di luar Jawa memperoleh tambahan beras dari pengawasan produksi beras dan pengangkutan sehingga dengan persediaan beras yang stabil tidak akan mengakibatkan kenaikan biaya hidup di kota-kota besar. Kebijakan baru ini kemudian berkembang ke arah pengawasan langsung terhadap perusahaan penggilingan beras, dengan maksud menjaga para penggiling agar tidak melakukan hal-hal yang mengakibatkan goyahnya pasar beras lokal.<sup>48</sup>

Jawa dan Madura sebenarnya sudah dapat mencapai swasembada pangan pada 1935. Produksi beras dari pabrik-pabrik penggilingan padi di Jawa dan Madura pada 1930-1935 naik dari 242.000 ton hingga sekitar 500.000 ton atau naik lebih dari 100%. Hal ini disebabkan oleh dihapuskannya sebagian besar industri tebu. Selain itu, Pemerintah Kolonial juga menerapkan program intensifikasi pertanian pada 1937. Program ini dikenal dengan sebutan *Verbeterde Cultuur Technieken* (pembudidayaan penanaman yang diperbaiki).<sup>49</sup> Tetapi,

---

<sup>47</sup> Leon A. Mears dan Sidik Moeljono. 1990. "Kebijakan Pangan" dalam *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 31

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Sediono M.P Tjondronegoro. 1990. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa* dalam *Prisma* edisi 2 Tahun XIX. Jakarta: Prisma. Hlm. 3

permasalahan lain mulai muncul. Permasalahannya adalah kurang baiknya penanganan Pemerintah Kolonial dalam hal pemerataan pemenuhan kebutuhan pangan. Oleh karena itu Jawa dan wilayah lainnya yang mengalami surplus beras harus mengekspor beras ke wilayah yang defisit beras.<sup>50</sup> Hal ini mengakibatkan persediaan beras makin berkurang dan tentu saja Jawa dan Madura gagal mencapai swasembada beras. Walaupun pulau Jawa dianggap gagal mencapai swasembada beras (lihat tabel 2.1), Jawa lebih banyak mengekspor beras dibandingkan dengan wilayah lainnya. Bahkan pada 1933, impor beras dari luar negeri yang hanya mencapai 251.000 bau berkurang menjadi 218.000 bau pada 1934.

**Tabel 2.1 Pemasukan Beras di Daerah Lain dalam Ribuan Ton**

Tahun	Impor Beras	Dari Jawa	Pengiriman Beras ke Daerah Lain			
			Dari Lombok	Dari Sulawesi Selatan	Dari Aceh	Jumlah kolom 2 s/d 6
1928	401	34	11	20	-	466
1932	273	17	8	18	1	317
1933	251	27	10	29	-	317
1934	218	55	12	36	1	322

Sumber: Egbert de Vries, dalam buku *Pertanian dan Kemiskinan di Jawa*. (1985)

Pemerintah merasa perlu untuk membentuk suatu badan khusus untuk melaksanakan dan mengawasi kebijaksanaan Pemerintah dalam masalah beras. Pada April 1939 dibentuk badan yang bernama *Stichting Van Het Voedingsmidelfonds* (VMF) yang artinya Yayasan Dana Bahan Makanan. Badan ini merupakan cikal bakal dari Bulog. Pendirian VMF merupakan cerminan pandangan Pemerintah Belanda bahwa masalah beras sangat penting dan memerlukan pengaturan khusus dari Pemerintah. Para pegawai VMF secara teliti mengatur semua segi perdagangan beras. Mereka juga berusaha membangun sebuah filosofis bahwa beras terlalu penting untuk dibiarkan begitu saja.<sup>51</sup> Oleh karena itu, Pemerintah Kolonial sering melakukan intervensi langsung di pasar.

<sup>50</sup> Egbert de Vries. 1985. *Pertanian dan Kemiskinan di Jawa*. Jakarta: Obor. Hlm. 33

<sup>51</sup> Sjahrir. 1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 76

Pemerintah Penjajahan Belanda belum sempat menyempurnakan bekerjanya badan mereka yang baru ini ketika Jepang memasuki Indonesia. Jepang mengambil alih VMF sampai akhir Perang Dunia II. Prioritas kebijakan pemerintah pendudukan Jepang adalah memenuhi kebutuhan militernya sehingga kebijakan pangan lebih diprioritaskan untuk kebutuhan perang. Oleh karena itu, selama lebih kurang tiga tahun berkuasa di Indonesia, pemerintah pendudukan Jepang melakukan banyak eksploitasi termasuk dalam hal kebutuhan pangan.

Pemerintah pendudukan Jepang mengeluarkan beberapa kebijakan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan. Misalnya dalam sektor pertanian, pemerintah pendudukan Jepang melakukan upaya perbaikan yang tidak dilakukan pada masa pemerintahan kolonial sebelumnya. Pada November 1943, Pemerintah pendudukan Jepang mengeluarkan beberapa program yang disebut dengan *Kinkyu Shokuryo Taisaku* (tindakan-tindakan mendesak mengenai bahan pangan).<sup>52</sup> Program ini dipusatkan pada peningkatan produksi dengan cara-cara seperti pengenalan jenis padi baru, inovasi teknik-teknik penanaman, peningkatan infrastruktur pertanian, perluasan sawah, dan latihan serta propaganda para petani.

Dalam hal pengenalan bibit baru, Pemerintah Pendudukan Jepang merekomendasikan beras *horai* dari Taiwan karena masa pertumbuhannya yang cenderung pendek. Kemudian, untuk mendukung proses produksi padi, pemerintah melakukan pembangunan irigasi dan drainase yang berguna untuk mencukupi kebutuhan pengairan selama proses penanaman. Dalam hal inovasi teknik pertanian, Jepang memiliki teknik penanaman padi tersendiri. Caranya adalah dengan melakukan pemindahan bibit tanaman padi pada garis-garis lurus dengan jarak tanam sekitar 20 cm di antara bibit tersebut.<sup>53</sup>

Upaya perluasan sawah juga dilakukan dengan cara merubah fungsi lahan yang sebelumnya digunakan untuk penanaman tanaman ekspor, seperti yang terjadi di daerah Priangan (Jawa Barat) yang sebelumnya sangat terkenal dengan komoditas kopi diubah menjadi daerah persawahan padi. Namun, dalam hal perluasan sawah ini, pemerintah Jepang lebih memfokuskannya di luar Jawa, seperti Sumatra dan Kalimantan. Selain itu, pemerintah pendudukan Jepang juga

---

<sup>52</sup> Aiko Kurasawa. 1993. *Mobilisasi dan Kontrol*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 7

<sup>53</sup> *Ibid.* Hlm. 8-9

membuka beberapa sekolah pertanian yang dikenal dengan sebutan *Nomin dojo*.<sup>54</sup> Kebanyakan siswa yang belajar di sekolah ini adalah pegawai pemerintah. Para pegawai Pemerintah ini bertugas melakukan penyuluhan-penyuluhan dan propaganda pertanian kepada para petani terutama dalam hal teknik-teknik pertanian yang baik.

Sejak April 1943, petani diharuskan menyerahkan sejumlah tertentu dari hasil panen mereka kepada Pemerintah Pendudukan Jepang. Padi yang diserahkan tersebut akan digiling dan didistribusikan melalui tangan-tangan pemerintah. Proses distribusi ini ditangani langsung oleh sebuah organisasi bentukan Jepang yang bernama *Shokuryo Kanri Zimusho* (Kantor Pengelolaan Makanan). Organisasi ini merupakan sebuah organisasi yang dibentuk di bawah Departemen Perindustrian *Gunseikanbu*, yang memiliki cabang di Semarang dan Surabaya.<sup>55</sup> Organisasi ini dibuat untuk memperlancar proses distribusi pangan, namun, segala upaya yang dilakukan Jepang dalam proses peningkatan pangan tidak secara signifikan.

---

<sup>54</sup> *Ibid.* Hlm. 16

<sup>55</sup> *Ibid.* Hlm. 71

**Tabel 2.2 Produksi Bahan Makanan di Jawa dan Madura Selama Masa Pendudukan Jepang (unit: 1.000 ton)<sup>56</sup>**

Jenis Produksi	Rata-rata produksi per tahun 1937-41	1942	1943	1944	1945	Perubahan antara th. 1939-41 dan 1945
padi	8.511	8.302	8.122	6.811	5.600	-33%
jagung	2.056	2.165	1.603	1.211	900	-55%
singkong	8.249	8.735	7.521	5.558	3.100	-62%
kedelai	301	352	273	110	60	-80%
ubi	1.309	1.312	1.083	1.498	1.400	+7%
kacang	194	206	210	109	60	-69%
kentang	41	28	19	12	-	-

*Sumber : "De Rijstpositie van Nederlandsch Indie" (Posisi Beras di Hindia Belanda), Economic Weekblad voor Nederlandsch Indie, Vol. 12, No. 11, Jakarta: Departemen Urusan Ekonomi, Maret 1946, hlm. 81; dan "The Native Agriculture and Its Recovery". Economic Review of Indonesia, Vol. 1, No. 11, Jakarta: Departemen Urusan Ekonomi dan Pertanian, 1947, hlm. 165-169. Angka-angka yang disajikan dalam kedua artikel ini bersesuaian dengan angka-angka dalam NEFIS Periodik, No. 1, hlm 31-32.*

Jika diperhatikan pada tabel 2.2, produksi pangan selama masa pendudukan Jepang justru menunjukkan penurunan bila dibandingkan pada masa kolonial Belanda. Produksi beras wilayah Jawa dan Madura menunjukkan penurunan 33% selama masa pendudukan Jepang.

Terdapat beberapa faktor penyebab penurunan produksi bahan pangan tersebut, di antaranya adalah karena pada 1944, hampir seluruh wilayah di Asia Tenggara mengalami musim kemarau panjang. Selain itu, para petani mengaku bahwa kebanyakan waktu dan tenaga mereka harus juga disisihkan untuk

<sup>56</sup> *Ibid.* Hlm. 22

kegiatan-kegiatan lain, karena para petani dimobilisasi untuk pembangunan proyek-proyek pertahanan seperti benteng, lubang perlindungan di pegunungan, dll. Adanya hama tikus yang meningkat makin memperburuk kerusakan tanaman padi.<sup>57</sup>

Kebijakan pangan Indonesia pada masa Pemerintah Pendudukan Jepang justru meningkatkan penderitaan penduduk Indonesia. Penduduk Indonesia selain menghadapi wajib kerja rodi juga mengalami bahaya kelaparan karena gagal panen. Seluruh upaya peningkatan kebutuhan pangan yang dilakukan oleh Pemerintah Pendudukan Jepang hanya berjalan pada masa awal kekuasaan yang dilakukan dengan paksa terhadap para petani untuk menjalankan seluruh kebijakan tersebut. Hal ini sampai menimbulkan pemberontakan petani di berbagai wilayah, seperti pemberontakan K. Zainal Mustafa di Tasikmalaya, pemberontakan petani Kaplongan di Cirebon, dan pemberontakan petani di Sindang.

## II.2 Pasca Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka, 17 Agustus 1945, masyarakat Indonesia dihadapkan pada masalah sosial, ekonomi, dan keamanan yang serba kacau. Dampak yang paling dirasakan akibat kekacauan ekonomi ini adalah sulitnya untuk mendapat pangan. Harga kebutuhan pokok melambung tinggi dan sangat sulit untuk diperoleh. Untuk mengatasi permasalahan ini, Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh I. J Kasimo selaku Menteri Persediaan Makanan Rakyat membuat sebuah rencana yang dikenal dengan istilah *Plan Kasimo* pada Februari 1946. Isi dari *Plan Kasimo* adalah anjuran untuk memperbanyak kebun bibit padi unggul dan pencegahan penyembelihan hewan pertanian, serta menanam lahan-lahan kosong dengan tanaman pangan. Selain itu, Pemerintah juga menganjurkan untuk melaksanakan transmigrasi 20 juta penduduk Jawa ke Sumatra dalam jangka waktu 10 sampai 15 tahun. Pemerintah Indonesia juga membentuk Badan Pengawasan Makanan Rakyat yang kemudian menjadi Badan Persediaan dan

---

<sup>57</sup> *Ibid.* Hlm. 23-25

Pembagian Bahan Makanan (PPBM) untuk mengatasi bahaya kelaparan akibat krisis ekonomi.<sup>58</sup>

Pada 1947, Pemerintah Indonesia berupaya memperbaiki krisis ekonomi dengan jalan membuat “Rencana Pembangunan”. Rencana Pembangunan ini disusun oleh Panitia Siasat Pembangunan Ekonomi yang diketuai oleh M. Hatta. Tujuan dari Rencana Pembangunan ini adalah menata ekonomi Indonesia agar menjadi lebih baik daripada sebelumnya. Namun, ternyata kondisi keamanan dalam negeri menjadi penghalang besar dalam pelaksanaannya sehingga perekonomian belum bisa mengarah ke tercapainya cita-cita kemerdekaan. Kemudian pemerintah juga memiliki rencana lain yang juga bertujuan untuk perbaikan ekonomi, seperti “gunting Syafruddin” (1950), Urgensi Perekonomian (1951), dan Rencana Djuanda (1955). Namun, semua rencana pembangunan ini pun tidak bisa mencapai tujuannya terutama karena masalah politik dan keamanan.<sup>59</sup> Akibat kegagalan pemerintah mengatasi krisis ekonomi, harga kebutuhan pokok terutama pangan juga masih mengalami kenaikan bahkan juga mengalami kelangkaan bahan pangan.

Pemerintah Indonesia saat itu selalu dirundung kemelut di dalam, baik dalam penyelesaian Perang Kemerdekaan, euforia partai politik menjelang pemilihan umum pertama (1955), dilanjutkan sidang-sidang konstituante yang penuh perdebatan dan perbedaan serta Kabinet yang berganti-ganti, sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden tahun 1959. Setelah itu Pemerintah lebih terfokus pada “permasalahan politik” sehingga pembangunan ekonomi nyaris tidak tersentuh, terutama mengenai komoditas padi yang menjadi tulang punggung perekonomian negeri ini.

Pada pemerintahan Demokrasi Terpimpin, beras menempati posisi penting dalam kebutuhan pokok pemerintah yang perlu diperhatikan keberadaannya. Pada masa ini, baik pegawai sipil maupun militer menerima sebagian gaji mereka dalam bentuk tunjangan beras. Tunjangan ini bertujuan agar penghasilan riil mereka dapat dipertahankan. Jatah beras mulai didistribusikan sejak 1950 dan

---

<sup>58</sup> Iwan Gayo. 1984. *Buku Pintar*. Jakarta: Upaya Warga Negara. Hlm. 33

<sup>59</sup> Didin S Danabhuri. 1997. “Reformasi Ekonomi Indonesia dalam Masa Transisi” dalam buku *Pembangunan Ekonomi Nasional* (Penyunting M Dawam Rahardjo). Jakarta: PT. Intermasa hlm. 33

terus berlangsung hingga saat ini.<sup>60</sup> Jadi kebijakan yang sebelumnya ditempuh pemerintah Belanda khususnya untuk menjaga stabilitas harga beras selama masa-masa kekurangan maupun kelebihan, dialihkan menjadi kebijakan yang ditujukan untuk mempertahankan penghasilan tertentu bagi mereka yang disertai tugas mengelola administrasi dan keamanan negara. Menurut Timmer, proses politisasi sistem pemasaran beras ini bertolak belakang dengan kenyataan bahwa beras sama sekali tidak dianggap barang politik oleh produsennya, yaitu para petani beras.<sup>61</sup> Kepentingan utama petani beras adalah penghasilannya sendiri.

Di bidang produksi, beberapa program swasembada dilaksanakan pada tahun 1950-an dan 1960-an. Jika pada masa pemerintah Kolonial Belanda terdapat VMF, maka pada masa Demokrasi Terpimpin, Badan yang mengurus urusan pangan dinamakan Jajasan Bahan Makanan (Bama). Badan ini dibentuk pada tahun 1950. Kemudian pada tahun 1952 Badan ini berganti nama menjadi Jajasan Urusan Bahan Makanan (JUBM).<sup>62</sup> Terbatasnya devisa untuk membeli beras impor guna mengisi kekurangan produksi dalam negeri melatarbelakangi masa ini. Misalnya pada 1952, program kesejahteraan Kasimo yang bertujuan mencapai swasembada beras sebelum 1956, menggunakan pendekatan penyuluhan percontohan. Pendekatan semacam ini mengikuti sistem penyuluhan Pemerintah penjajahan Belanda, dengan apa yang disebut dengan *Olie Vlek*, yakni bertujuan menyebarluaskan cara-cara bertani yang lebih baik. Sedangkan program Bimas selama 1960-an mencakup dan menyempurnakan pendekatan penyuluhan percontohan ini.

Dalam rangka meningkatkan produksi beras, Pemerintah melalui Dewan Perantjang Nasional (Depernas) merumuskan program berswasembada beras dalam jangka waktu tiga tahun (1959-1962). Rencana ini kemudian dikenal dengan rencana swasembada beras. Targetnya adalah produksi beras dalam dua tahun (1960-1962) harus mampu ditingkatkan sehingga konsumsi per kapita dapat

---

<sup>60</sup> Leon A. Mears dan Sidik Moeljono. 1990. "Kebijakan Pangan" dalam *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 31

<sup>61</sup> C. Peter Timmer. 1975. *The Political Economy of Rice in Asia: Indonesia*. --: Food Research Institute Studies. Hlm. 208

<sup>62</sup> Sjahrir. 1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 76

meningkat pula dari 93 kg sampai 100 kg per tahun.<sup>63</sup> Untuk merealisasikan rencana itu, maka dikeluarkanlah Inpres No 1/1959. Isinya adalah tentang pembentukan Komando Operasi Gerakan Makmur (KOGM) yang dipimpin langsung oleh Presiden.<sup>64</sup> Konsep dasar dari gerakan ini adalah menggerakkan masyarakat di bidang pangan. Pelaksana KOGM dibentuk di Daerah Tingkat I sampai desa yang dipimpin oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Camat, dan Kepala Desa). Pelaksana KOGM beranggotakan kepala instansi yang terkait dan wakil-wakil Organisasi Massa (Ormas).

Program pemerintah dari swasembada pangan mulai ditingkatkan menjadi swasembada bahan pangan dengan penekanan pada intensifikasi tanaman padi di daerah-daerah sentra produksi di pulau Jawa.<sup>65</sup> Pada 1963, dicanangkan program pancausaha tani yang dimotori oleh *action research*. *Action research* adalah sebuah badan yang memelopori munculnya revolusi hijau di Indonesia. Ketika itu petani diberikan bimbingan yang intensif untuk menerapkan pancausaha tani dalam meningkatkan produksi padi petani. Pancausaha tani diantaranya adalah penggunaan bibit unggul, pemupukan, pengairan, pemberantasan hama penyakit, dan teknik bercocok tanam yang baik.

Program padi sentra, dimulai tahun 1959, yang bertujuan mencapai swasembada sebelum 1963 adalah suatu program yang gagal. Hal ini dapat dilihat bahwa dalam periode 1961-1964, Pemerintah Indonesia telah mengimpor beras lebih dari satu juta ton. Angka impor per tahun ini masih terus meningkat. Bahkan pada 1965 mencapai angka 186.000 ton dan pada 1966 mencapai angka 275.000 ton.<sup>66</sup> Namun demikian, program tersebut mewariskan suatu contoh organisasi bagi BUUD dan Unit Desa Bank Rakyat Indonesia dalam fungsinya sebagai penyedia dana kredit untuk pembelian sarana produksi dan sebagai saluran pemasaran bagi sarana produksi dan hasil produksi. Di samping itu, Padi Sentra juga dimaksudkan untuk menyediakan jasa-jasa penyuluhan. Meskipun program ini mempunyai banyak kelemahan, tapi telah memberikan arah bagi program

---

<sup>63</sup> Sediono M.P Tjondronegoro. 1990. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa* dalam Prisma edisi 2 Tahun XIX. Jakarta: Prisma. Hlm. 4

<sup>64</sup> Setdal BIMAS. 1997. *Sejarah BIMAS (Perkembangan Intensifikasi Pertanian dan Peranannya dalam Pembangunan Pertanian)*. Jakarta: Setdal Bimas. Hlm. 15-17

<sup>65</sup> Hadrian Siregar. 1987. *Budidaya Tanaman Padi di Indonesia*. Jakarta: Sasta Hudaya. Hlm. 134

<sup>66</sup> Sediono M.P Tjondronegoro. 1990. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa* dalam Prisma edisi 2 Tahun XIX. Jakarta: Prisma. Hlm. 4

sesudahnya dalam tahun 60-an dan 70-an. Misalnya, para perumus kebijaksanaan dapat menarik pelajaran dari program ini, yaitu tentang pentingnya peranan saluran perkreditan yang baik dan pentingnya dikembangkan sumber daya manusia yang kompeten.

Selain program padi sentra, pemerintah Demokrasi Terpimpin juga meningkatkan peranan koperasi, termasuk koperasi-koperasi tani (koperta) sebagai landasan pokok untuk membangun ekonomi rakyat sehingga peranannya sama dengan perusahaan Negara sebagai alat ekonomi terpimpin.<sup>67</sup> Untuk melindungi keberadaan koperasi dalam perekonomian Indonesia, Pemerintah mengeluarkan **PP No. 10 tahun 1959**.<sup>68</sup> Isinya adalah semua perusahaan Cina dialihkan ke koperasi, dengan harapan koperasi dapat menggantikan jalur distribusi yang semula dikuasai oleh orang-orang Cina. Namun, hal ini memiliki dampak negatif terhadap kesejahteraan rakyat. Peraturan Pemerintah tersebut telah memberi peluang kepada para penguasa militer di daerah untuk menguasai jalur distribusi kebutuhan pokok sampai ke pedesaan. Akibatnya, penduduk di pedesaan seperti pedesaan di Jawa Barat mengalami kesulitan untuk memperoleh beras. Selain itu, harga beras di pasaran naik, bahkan kadang-kadang beras hilang dari pasaran.<sup>69</sup> Sementara itu, koperasi distribusi dan konsumsi yang menjamur pada awal tahun 1960 mengalami pukulan yang berat pada tahun 1963-1964 karena naiknya inflasi dan kurangnya modal, sehingga koperasi gagal menggantikan jalur distribusi yang sebelumnya dikuasai oleh orang-orang Cina.<sup>70</sup>

Presiden Soekarno mengatasi kekurangan beras dengan cara mencanangkan gerakan mengganti beras dengan jagung pada 1963. Gerakan ini dicerminkan pada perubahan jatah kepada pegawai sipil dan militer yang semula memperoleh jatah beras, kemudian diubah menjadi jatah 25 persen jagung dan 75 persen beras. Program ini mengalami banyak kesulitan dari segi bagaimana menjamin agar aliran jagung ke daerah-daerah konsumsi dapat lancar, dan ternyata program tersebut menimbulkan reaksi negatif dari kalangan masyarakat,

---

<sup>67</sup> Anhar Gonggong dkk. 2005. *60 Tahun Sketsa Perjalanan Bangsa Berdemokrasi*. Jakarta: Depkominfo. Hlm. 108

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Frans Seda. 1992. *Simfoni Tanpa Henti, Ekonomi Politik Masyarakat Baru Indonesia*. Jakarta: -. Hlm 15

<sup>70</sup> Yahya A. Muhaimin. 1989. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, terjemahan Hasan Basri dan Muhadi Sugiono. Jakarta: LP3ES. Hlm. 112-113

sehingga kemudian dihentikan. Pengalaman tersebut memberi pelajaran penting, yaitu bahwa setiap penyediaan jagung atau bahan makanan bukan beras lainnya untuk memenuhi kekurangan persediaan beras perlu direncanakan lebih matang lagi agar berhasil.

Pada tahun 1963, program penyuluhan yang dilakukan para mahasiswa, Fakultas Pertanian Universitas Indonesia yang kemudian menjadi Institut Pertanian Bogor (IPB) merupakan sumber inspirasi bagi perkembangan Program Bimas. Program ini memberikan kerangka organisasi program intensifikasi produksi padi yang dilaksanakan secara besar-besaran oleh Orde Baru. Program Bimas yang diperluas dimulai dalam tahun 1964 dan menjadi terkenal karena semboyan Panca Usaha Tani. Paket yang diberikan dari program ini mencakup kredit (natura) pupuk buatan, obat-obatan, bibit unggul, dan biaya hidup petani dalam bentuk uang tunai untuk semusim (*Cost of Living*). Namun sepertinya hasil dari program Bimas masih jauh dari harapan untuk dapat mencapai swasembada pangan. Jika dilihat dari tabel di bawah ini maka dapat disimpulkan bahwa ternyata program Bimas tidak membawa kenaikan produksi yang cukup berarti. Hasil produksi pangan yang dihasilkan oleh petani baik sebelum diadakannya program Bimas ataupun pasca program Bimas dilaksanakan cenderung statis.

Pada tahun-tahun tertentu produksi memang dapat dikatakan naik secara drastis, namun pada tahun berikutnya produksi juga dapat turun secara drastis. Misalnya seperti dilihat pada tahun 1962, hasil produksi pangan meningkat hingga 17.111.300 ton. Tetapi pada tahun berikutnya produksi pangan kembali turun dalam angka yang cukup rendah, yaitu hanya mencapai angka 15.275.700 ton.

**Tabel 2.3 Produksi Bahan Makanan Utama di Indonesia ( 100.000 kg )**

Tahun	Padi Sawah	Padi Ladang	Jumlah Padi	Jagung	Ketela Pohon	Ketela Rambat
1955	129.850	14.474	144.324	19.708	93.170	18.975
1956	133.079	13.109	146.188	19.647	91.309	26.382
1957	132.418	14.351	146.769	18.601	101.182	26.528
1958	138.812	14.631	153.443	26.342	112.783	31.028
1959	142.283	17.217	159.500	20.920	126.969	28.770
1960	148.760	19.840	168.600	24.601	113.765	26.696
1961	139.347	19.654	159.001	22.831	111.895	24.637
1962	148.554	22.559	171.113	32.429	113.860	36.799
1963	132.863	19.698	152.757	23.578	116.787	30.698
1964	139.898	22.019	161.917	37.686	122.617	39.581
1965	149.679	21.040	170.718	23.645	126.434	26.512
1966	155.170	24.430	179.601	37.174	112.325	24.756
1967	153.032	20.950	173.982	23.691	107.466	21.435
1968	176.220	24.095	200.315	31.019	112.676	22.824

Sumber: diolah dari Biro Pusat Statistik (BPS) Indonesia. (1974)

Salah satu penyebab dari gagalnya program Bimas adalah kurangnya partisipasi petani untuk mengikuti program ini. Hal ini dapat dilihat dari hasil survey yang dilakukan oleh seorang peneliti pertanian Indonesia, Sediono,. Masyarakat petani dapat dibagi menjadi tiga lapisan terkait dengan penerimaan mereka masing-masing terhadap paket Bimas.

Petani golongan menengah dan petani kecil/ miskin dengan luas tanah garapan 0,5 ha berpendapat bahwa kredit yang ditawarkan oleh pemerintah memang menarik. Akan tetapi hal ini menimbulkan risiko yang relatif besar. Hasil tanah garapan sampai 0,75 ha ternyata belum memberikan surplus yang cukup untuk dapat berjaga-jaga apabila ada musibah yang menimpa penggarap, seperti misalnya adanya serangan hama wereng, banjir, atau musibah yang lainnya.<sup>71</sup> Petani subsisten dan marginal demikian masih banyak mengalami keraguan. Bagi mereka perolehan hasil panen padinya pertama-tama harus menjadi persediaan pangan keluarganya terlebih dahulu. Keraguan para petani untuk mengikuti program Bimas diperparah dengan belum adanya jaminan Pemerintah tentang kepastian “harga dasar” dan “harga pagu” gabah. Oleh karena itu, penerimaan

<sup>71</sup> Sediono M.P Tjondronegoro. 1990. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa* dalam Prisma edisi 2 Tahun XIX. Jakarta: Prisma. Hlm. 6

Bimas dari petani pada awalnya sangat lamban dan target areal panen dirasakan agak dipaksakan oleh beberapa pemerintah daerah yang belum siap. Pada umumnya semakin baik keadaan sistem pengairan di daerah tertentu, semakin besar pula target areal yang ditentukan. Dengan demikian, petani marginal dan kecil pada akhirnya juga terkena Bimas, walaupun sebenarnya mereka ikut karena dipaksakan.

Hasil dari program Bimas yang dijalankan oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan swasembada pangan dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2.4 Luas Panen Tanaman Bahan Makanan Utama Indonesia (ribu ha)**

Tahun	Padi Sawah	Padi Ladang	Jumlah Padi	Jagung	Ketela Pohon	Ketela Rambat
1955	5.517	1.053	6.570	2.042	1.077	279
1956	5.701	1.001	6.702	2.232	1.125	384
1957	5.748	1.050	6.798	2.087	1.221	404
1958	5.914	1.076	6.990	2.702	1.341	449
1959	5.936	1.217	7.153	2.290	1.456	394
1960	5.975	1.310	7.285	2.640	1.417	393
1961	5.584	1.273	6.857	2.462	1.478	366
1962	5.836	1.447	7.283	3.175	1.449	544
1963	5.329	1.402	6.731	2.559	1.598	484
1964	5.484	1.496	6.980	3.646	1.579	620
1965	5.875	1.452	7.328	2.507	1.754	416
1966	6.011	1.600	7.691	3.778	1.513	402
1967	5.995	1.521	7.516	2.547	1.524	360
1968	6.307	1.657	7.964	3.269	1.526	390

Sumber: diolah oleh Biro Pusat Statistik (BPS) Indonesia (1974)

Jika dilihat pada tabel 2.4, target area intensifikasi Bimas ditentukan pada tingkat yang cukup optimis dapat dicapai. Dari tahun ke tahun produksi bahan pangan khususnya beras terhitung sejak 1955 terus menunjukkan kenaikan. Hasil perhektar dan produksi beras di Indonesia menunjukkan kenaikan pada tahun 1966. Hal ini merupakan hasil kerja keras dari program Revolusi Hijau yang dilakukan oleh pemerintahan Soekarno sejak 1963. Pada 1966, program pemerintah tersebut menunjukkan hasil nyata dan maksimal. Walaupun kenaikan yang terjadi tidak berkelanjutan, tetapi dapat dibuktikan bahwa revolusi hijau telah membawa dampak baik dalam bidang pertanian. Pada 1967, terjadi penurunan hasil panen pertanian kembali. Hal ini disebabkan oleh musim kering yang

panjang pada awal bulan September tahun itu yang melanda hampir seluruh wilayah Asia Tenggara, sehingga panen beras musim kering ternyata menunjukkan penurunan tajam.

**Tabel 2.5 Konsumsi Beras per Kapita (Juta Ton)<sup>72</sup>**

Tahun	Total Persediaan	Penduduk (juta)	Konsumsi per Kapita yang tersedia (kg/kap/tahun)
1950	5,95	76,60	77,7
1951	6,36	78,10	81,5
1952	6,94	79,70	87,8
1953	7,24	81,30	89,0
1954	7,29	81,82	88,0
1955	7,34	84,56	87,0
1956	7,65	86,35	89,0
1957	7,52	88,21	85,0
1958	8,09	90,14	90,0
1959	8,43	92,14	91,0
1960	10,25	94,20	109,0
1961	9,77	96,32	101,0
1962	10,42	98,32	106,0
1963	9,25	100,24	92,0
1964	9,81	102,25	96,0
1965	9,64	104,34	92,0
1966	10,02	106,53	94,0

Sumber: Treatise on The Indonesian Economy (1986)

Jika dilihat dari data statistika di atas, konsumsi beras perkapita pada 1950-1966 menunjukkan bahwa terjadi fluktuasi secara signifikan dalam konsumsi beras. Pada 1950-1957, konsumsi perkapita naik dari 77,7 juta ton menjadi 85 juta ton. Sedangkan dari 1958 sampai 1966 perubahan berlangsung dari 90 juta ton menjadi 94 juta ton perkapita. Tetapi, penurunan agaknya lebih tajam di dalam periode kedua, dimana terjadi penurunan konsumsi dari 109 juta ton pada 1960 menjadi hanya 101 juta ton pada 1961 dan bahkan 92 juta ton pada 1963. Dari angka-angka ini dapat dikatakan bahwa telah terjadi konsumsi yang mandeg sejak 1954 dan menurun setelah 1960. Hal ini terjadi karena Indonesia

<sup>72</sup> Sjahrir. 1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 84

mengalami krisis ekonomi sehingga harga barang-barang konsumsi terus meningkat menjadi 200-300 persen dari tahun sebelumnya dan sebaliknya daya beli rakyat semakin merosot. Beban kehidupan masyarakat bertambah berat terutama bagi mereka yang berpenghasilan rendah.

Dari sini dapat disimpulkan juga bahwa kebijakan pangan selama masa Orde Lama dapat dikatakan tidak berhasil. Tentunya hal ini menimbulkan rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan Demokrasi Terpimpin. Puncaknya adalah pada saat terjadi krisis nasional di 1965 dan demonstrasi secara besar-besaran dilancarkan. Para demonstran ini memperjuangkan Tiga Tuntutan Rakyat (Tritura) yang satu tuntutanannya adalah turunkan harga kebutuhan pokok masyarakat.

Hal ini merupakan salah satu penyebab runtuhnya pemerintahan Demokrasi Terpimpin. Pertumbuhan ekonomi pada masa Demokrasi Terpimpin dianggap mandeg. Oleh karena itu, terdapat beberapa orang yang berpendapat bahwa sangat logis dengan kemunculan Orde Baru, krisis ekonomi dan pangan yang sedang terjadi di Indonesia pada dekade 1960-an dapat diatasi.

### BAB III

## KEBIJAKAN PANGAN PADA MASA ORDE BARU

### III. 1 Pengantar

Berbeda dengan pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, Soeharto menyebut pemerintahannya dengan sebutan Orde Baru. Pada masa pemerintahannya, ia berkomitmen untuk membenahi masalah langkanya pangan. Ia menyadari bahwa pangan merupakan bagian penting dari kebutuhan hidup manusia. Kebijakan pangan bertujuan untuk mengatasi kemungkinan timbulnya kerawanan pangan. Selain itu, Soeharto menjadikan pangan sebagai alat politik untuk mempertahankan kekuasaannya.

Bercermin dari kegagalan pemerintahan pendahulunya, Soeharto menyadari bahwa krisis pangan, khususnya beras, dapat mengancam kestabilan ekonomi, sosial, dan politik. Situasi ini pernah terjadi selama krisis nasional 1965. Pada saat itu situasi keamanan Indonesia kembali kacau. Keadaan sosial dan ekonomi pun juga terganggu. Hal ini diperparah dengan terjadinya inflasi tinggi di Indonesia yang mencapai angka 650%.<sup>73</sup> Akibatnya, harga-harga seluruh barang kebutuhan pokok masyarakat melambung tinggi. Masyarakat menjadi khawatir kembali karena melambungnya harga kebutuhan pangan. Beras menjadi barang mewah, sulit dicari dan harganya sangat mahal sekali.

Situasi ini makin menjadi kacau karena adanya aksi gerakan turun ke jalan oleh “Gerakan Anti Lapar” yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia, seperti di Yogyakarta, Makasar, Medan, Bandung, Surabaya, dan Jombang.<sup>74</sup> Keadaan seperti ini tidak hanya dapat terjadi di Indonesia, tetapi juga berlaku di negara yang sebagian besar penduduknya menjadikan beras sebagai bahan pangan pokoknya.

Stabilnya persediaan beras dengan harga yang terjangkau membuat masyarakat menjadi tenang. Sebaliknya kerawanan pangan dan naiknya harga beras membuat masyarakat resah. Soeharto yang menyadari permasalahan ini kemudian membuat kebijakan pangan yang dikenal dengan “kebijakan beras”. Soeharto berharap dengan lancarnya kebijakan pangan ini maka stabilitas negara

<sup>73</sup> *Harian Merdeka*, 21 November 1972.

<sup>74</sup> *Harian Kami*, 15 Januari 1968 dan *Harian Kami*, 19 Februari 1968.

akan terwujud sehingga angka inflasi yang mencapai 650% tersebut dapat segera diturunkan.

Kebijakan beras adalah upaya yang dilakukan oleh berbagai instansi atau lembaga pemerintah untuk mempengaruhi keputusan tiga pelaku utama dalam sektor perberasan. Ketiga pelaku utama tersebut, yaitu produsen padi, pelaku distribusi padi, dan konsumen beras.<sup>75</sup> Kebijakan beras diarahkan untuk meraih tujuan tersebut, maka stabilitas harga beras menjadi salah satu instrumen kebijakan yang harus dijaga. Kebijakan beras Orde Baru berdampak positif dalam bidang perekonomian, seperti yang diungkapkan Timmer. Menurutnya perekonomian beras (*rice economy*) merupakan pendukung pesatnya pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak 1960-an.<sup>76</sup>

Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang. Pembangunan negara berkembang selalu diidentikkan dengan upaya meningkatkan pendapatan per kapita. Hal ini biasa disebut dengan strategi pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia dalam strategi ekonominya, sejak 1969 membuat sebuah rancangan pembangunan baik jangka pendek maupun pembangunan jangka panjang. Rencana pembangunan jangka pendek dikenal dengan sebutan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

Soeharto menjadikan pembangunan dalam bidang pertanian sebagai prioritas yang utama pada Pelita I sampai dengan Pelita IV. Ia berpendapat bahwa dengan makin membaiknya pembangunan di bidang pertanian diharapkan dapat diikuti dengan makin baiknya ketahanan pangan di Indonesia. Ketersediaan pangan yang cukup juga akan mendukung terciptanya ketahanan pangan yang baik. Ketahanan pangan yang baik merupakan modal utama untuk mewujudkan sebuah stabilitas dan ketahanan negara yang baik pula. Oleh karena itu, ia mengatakan bahwa masalah pangan, khususnya beras, merupakan pertahanannya yang terakhir.<sup>77</sup> Dalam setiap pemberitaan kenegaraan selalu diingatkan bahwa sektor pertanian adalah sektor prioritas dalam pembangunan. Soeharto dalam pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1988 mengatakan bahwa:

---

<sup>75</sup> Beddu Amang, dkk. 1999. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*. Jakarta: IPB Press. Hlm. 159

<sup>76</sup> Timmer, C. P. 1996. "Does Bulog Stabilize Rice Price in Indonesia? Should it Try?" dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*. Canberra: ANU. Hlm. 32

<sup>77</sup> Beddu Amang, *Op.cit.* Hlm. 25

Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1983 menetapkan bahwa prioritas pembangunan diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada sektor pertanian. Pembangunan pertanian diarahkan untuk meningkatkan produksi pertanian guna memenuhi kebutuhan pangan dan kebutuhan industri dalam negeri serta meningkatkan ekspor, meningkatkan pendapatan petani, memperluas kesempatan kerja, mendorong pemerataan kesempatan berusaha.<sup>78</sup>

Peranan sektor pertanian diharapkan juga dapat membantu pembangunan dalam beberapa bidang, yaitu peningkatan pendapatan nasional (GDP), peningkatan nilai ekspor, menyediakan kesempatan kerja, dan menyediakan pangan bagi masyarakat. Kebijakan pertanian sejak Pelita I merupakan kebijaksanaan yang berorientasi pada tanaman pangan, khususnya di titikberatkan pada tanaman padi di lahan sawah dan umumnya di pulau Jawa. Porsi perhatian yang besar pada upaya penyediaan pangan dan peningkatan produksi bahan pangan khususnya beras mudah dipahami, karena kemampuan Pemerintah menjamin stabilitas harga beras akan mempunyai implikasi sosial-politis dalam perekonomian nasional. Oleh karena itu, berbagai upaya dan dana dipusatkan untuk memacu produksi beras agar mencukupi kebutuhan masyarakat. Prioritas utama terletak pada pengurangan tingkat inflasi dan peningkatan sektor riil pertumbuhan ekonomi.

### **III. 2 Kebijakan dalam Bidang Pertanian**

Pemerintah mencanangkan bahwa pembangunan pertanian khususnya peningkatan produksi tanaman pangan bertujuan memantapkan swasembada pangan sekaligus meningkatkan mutu pangan dan penyediaan protein nabati. Oleh karena itu, langkah awal yang dilakukan Pemerintah Orde Baru dalam usahanya mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia adalah dengan memprioritaskan pembangunan dalam bidang pertanian. Sejak saat itu Pemerintah mulai memperhatikan kebutuhan petani terhadap perangsang harga yang layak untuk dapat membeli lebih banyak *input* untuk meningkatkan produksi secara cepat.

---

<sup>78</sup> *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI*, 16 Agustus 1988, Bab VI.

Menurut Bustanul Arifin, fase dalam bidang pertanian Indonesia antara 1968-1988 ini dibagi menjadi tiga fase, yaitu fase konsolidasi (1967-1978), fase tumbuh tinggi (1978-1986) dan fase dekonstruktif (1986-1997).<sup>79</sup> Pada fase konsolidasi, Pemerintah meneruskan kebijakan masa pemerintahan Soekarno dengan melakukan banyak perbaikan dalam berbagai segi pertanian. Fase selanjutnya, yaitu fase tumbuh tinggi, Pemerintah mengharapkan hasil yang menggembirakan dari sektor pertanian ini khususnya sektor pangan. Keberhasilan yang dicapai dalam sektor pertanian pada masa tumbuh tinggi ternyata tidak dapat bertahan lama pada masa selanjutnya. Produksi pertanian mengalami kemunduran. Oleh karena itu, masa ini disebut dengan fase dekonstruktif. Pembangunan dalam bidang pertanian merupakan prioritas utama dari Pelita I hingga Pelita IV.

### **III. 2. 1 Pelita I dan II (1969-1979)**

Pada Pelita I dan II ini, kebijakan Pemerintah lebih difokuskan pada tiga kegiatan utama pertanian, yaitu intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi. Dalam konteks usaha tani, intensifikasi sering pula diterjemahkan penggunaan teknologi biologi dan kimia (pupuk, bibit unggul, pestisida, dan teknologi mekanis). Pelaksanaan intensifikasi pertanian ini pada awalnya hanya difokuskan di Pulau Jawa. Hal ini disebabkan Pulau Jawa memiliki jumlah penduduk yang sangat padat, sehingga upaya untuk perluasan lahan pertanian sangat sulit dilaksanakan. Pulau Jawa memiliki jenis tanah yang baik untuk pertanian beras. Oleh karena itu, diharapkan dengan teknologi pertanian yang canggih dapat mencapai hasil yang baik. Sasaran yang dijadikan sebagai upaya intensifikasi pertanian di antaranya adalah Jawa Timur, Jawa Barat, dan Sumatra Utara. Kebijakan ini dilakukan dengan melalui upaya pembinaan kelompok tani, mendorong petani menggunakan bibit unggul bersertifikat serta menggunakan pupuk secara efisien, dan memanfaatkan teknologi pascapanen untuk mengurangi kehilangan hasil. Jika dilihat dari keberhasilan yang dicapai pada masa pemerintah Demokrasi Terpimpin, tentunya kebijakan intensifikasi ini patut

---

<sup>79</sup> Bustanul Arifin. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Kompas. Hlm 5-12.

diteruskan oleh Pemerintah Orde Baru. Hanya saja, Pemerintah Orde Baru harus menyempurnakan kebijakan ini.

Namun, bukan berarti meneruskan proyek intensifikasi ini adalah suatu pekerjaan yang mudah. Pada awalnya para petani beberapa daerah di Indonesia menolak mengganti bibit tanaman mereka dengan PB-5 dan PB-8. Para petani ini enggan menjadi objek percobaan pemerintah. Mereka berpendapat bahwa mereka dibohongi oleh pemerintah, karena ternyata hasil panen padi jenis PB-5 dan PB-8 memiliki rasa yang tidak enak dan harga jualnya rendah. Selain itu, para petani menilai bahwa menanam padi jenis PB-5 dan PB-8 ini lebih sulit karena harus menggunakan air dan pupuk yang sangat banyak. Oleh karena itu, mereka memilih menanam jenis varietas lain seperti padi wulu, padi rojolele, dll.<sup>80</sup> Untuk mengatasi permasalahan ini, Presiden Soeharto seringkali mengadakan forum diskusi dengan para petani-petani dengan melakukan penyuluhan dan bimbingan kepada para petani dengan lebih baik lagi dibandingkan sebelumnya. Para petani diberi contoh terlebih dahulu, tidak dipaksa, dan terus diberikan pengertian tentang maksud dan tujuan dari program intensifikasi ini.<sup>81</sup> Tak dapat dipungkiri dari segi produksi, intensifikasi pertanian menghasilkan beras yang jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan keadaan akhir abad ke-19. Saat itu penduduk Indonesia belum genap 20 juta jiwa atau baru sepersembilan penduduk tahun 1990.<sup>82</sup>

Ekstensifikasi adalah perluasan area yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan dan pertanian lain. Beberapa tindakan yang diambil adalah dengan perluasan lahan pangan, pembukaan lahan gambut, dan sawah pasang surut. Upaya ini dilakukan mengingat wilayah di luar Jawa seperti misalnya di Kalimantan dan lain-lain memiliki jenis lahan gambut yang tidak cocok untuk pertanian beras. Untuk mendukung berjalannya program ekstensifikasi pertanian, pemerintah membuat program pemerataan penduduk yang lebih dikenal dengan istilah transmigrasi. Program transmigrasi dinilai efektif oleh pemerintah karena program tersebut bertujuan meratakan jumlah

<sup>80</sup> *Harian Pedoman*, 16 Desember 1969.

<sup>81</sup> *Antara*, 14 April 1970.

<sup>82</sup> Sediono MP Tjondronegoro. 1990. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa* dalam Prisma no. 2. Jakarta: Prisma. Hal 4-5.

Sumber Daya Manusia (SDM) yang nantinya mendukung berjalannya program kebijakan pangan Pemerintah. Para petani Jawa yang bertransmigrasi ke pulau Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan sekitarnya dapat membantu Pemerintah dalam hal pembukaan lahan pertanian baru. Dari data Biro Pusat Statistik (BPS), dikemukakan bahwa jumlah penduduk di pulau Jawa yang bertransmigrasi ke wilayah Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan pulau lainnya pada tahun 1971 berjumlah 2.060.406 jiwa dan angka tersebut meningkat pada 1980 menjadi berjumlah 3.562.497 jiwa.<sup>83</sup> Para petani ini diberikan sebidang tanah yang diharapkan dapat memproduksi tanaman pangan. Namun, ternyata mencetak sawah tidak semudah yang dibayangkan. Kendala terbesar dalam proses pencetakan sawah baru adalah kurangnya sarana pengairan dan tidak cocoknya lahan tersebut untuk pertanian padi karena letak irigasi lebih rendah daripada letak sawah sehingga air tidak dapat mengalir. Selain itu, banyak para petani yang memang benar-benar enggan untuk menanam tanaman pangan karena sudah menanam tanaman lainnya.<sup>84</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, lahan-lahan ini justru ditanami dengan tanaman-tanaman yang lebih memiliki harga jual tinggi seperti kelapa sawit, karet, dan lain-lain. Walaupun demikian, program ini justru dapat meningkatkan kesejahteraan petani karena menghasilkan tanaman komoditi pasar yang memiliki harga jual tinggi. Sehingga para petani tersebut memperoleh keuntungan besar.

Selain terdapat upaya intensifikasi dan ekstensifikasi, terdapat pula upaya diversifikasi. Upaya diversifikasi adalah penganekaragaman usaha pertanian untuk menambah pendapatan rumah tangga petani, usaha tani terpadu peternakan dan perikanan yang telah menjadi andalan masyarakat pedesaan pada umumnya. Upaya ini juga merupakan sasaran strategi dalam Pelita II.<sup>85</sup>

Pada 1967, Indonesia sempat mengalami krisis pangan hebat. Krisis beras pada 1967 tersebut mengisyaratkan para perumus kebijakan bahwa program penyediaan beras memegang peranan utama dalam kebijaksanaan stabilisasi secara keseluruhan. Beras memiliki bobot 31 % dalam indeks biaya hidup untuk

---

<sup>83</sup> Biro Pusat Statistika (BPS)

<sup>84</sup> *Tempo*, 21 November 1981

<sup>85</sup> Departemen Pertanian. 1972. *Haluan Pembangunan Pertanian Indonesia dalam Pelita II*. Jakarta: Departemen Pertanian RI.

62 macam barang di Jakarta, dan beras juga merupakan komponen upah yang penting (*wage good*) sehingga memegang peranan ekonomi yang sangat menentukan. Akibat dari krisis ini, Pemerintah sempat mengeluarkan produk makanan pengganti beras seperti beras tekad dan bulgur.<sup>86</sup>

Selama masa Pelita I dan II ini, perhatian pemerintah dalam kebijaksanaan pangan dipusatkan pada tercapainya kenaikan produksi beras. Untuk mendukung berjalannya program ini, Soeharto tetap menjalankan program Bimas yang sudah berjalan sejak masa pemerintahan Demokrasi Terpimpin. Hanya saja terdapat kebijakan baru yang diterapkan dan diharapkan dapat memperbaiki kekurangan-kekurangan program Bimas pada masa sebelumnya. Tentunya beberapa kebijakan pangan yang diterapkan ini memerlukan dana yang tidak sedikit. Oleh karena itu, untuk menangani masalah ini dibentuklah Koordinasi Logistik Nasional (Kolognas). Pada 1967, Kolognas diganti menjadi Bulog.<sup>87</sup> Dalam hal ini, Bulog memiliki tugas menyalurkan dana untuk peserta Bimas melalui para Gubernur dan Bupati di Jawa Barat, Jawa Timur, dan Sumatra Utara yang merupakan tiga provinsi utama bagi program Bimas. Bank Rakyat Indonesia (BRI) Unit Desa yang waktu itu masih bernama Bank Koperasi Tani dan Nelayan (BKTN) ditunjuk sebagai penyalur dana bagi para petani peserta Bimas. Para peserta Bimas adalah para petani kecil yang berdomisili di tiga wilayah utama program Bimas tersebut, yaitu Jawa Barat, Jawa Timur, dan Sumatra Utara. Dengan mengikuti program tersebut mereka akan memperoleh pinjaman dana dari BRI untuk proses produksi tanaman padi. Namun, pinjaman dana tersebut hanya boleh digunakan untuk membeli produk-produk “revolusi hijau”, seperti misalnya bibit varietas unggul, pestisida, dan pupuk kimia.

Pada 1968, Pemerintah Orde Baru meluncurkan program baru yang dikenal dengan nama program Bimas Gotong Royong (BGR). Program ini bertujuan untuk menghadapi musim tanam bulan Desember 1968. Melalui program Bimas Gotong Royong (BGR) ini, peningkatan pelayanan produksi kepada petani dilaksanakan dengan konsep pancausaha tani. Pancausaha tani terdiri dari penggunaan bibit unggul, pemupukan, pengairan yang baik,

---

<sup>86</sup> Leon A Mears. 1990. “Kebijakan Pangan” dalam Anne Booth, *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 39

<sup>87</sup> Keputusan Presiden No. 114/Kep, 1967

pemberantasan hama dan penyakit, serta metode bercocok tanam yang baik. Sebenarnya konsep pancausaha tani ini sudah ada pada masa pemerintahan Soekarno, namun penerapannya kepada petani masih dinilai lamban sehingga hasil produksi yang dicapai masih belum maksimal.<sup>88</sup> Selain itu, pemerintah juga mencetuskan konsep “Rumus Tani” yang dijadikan pegangan dalam pelaksanaan kebijakan harga. Rumus tani tersebut adalah bahwa harga beras harus kurang lebih sama dengan harga pupuk urea. Dalam Rumus Tani, harga perkilogram beras yang diterima petani sama dengan harga satu kilogram pupuk yang dibelinya. Kebijakan ini merupakan tindakan awal penerapan harga dasar beras. Meskipun dalam pelaksanaannya harus menunggu sepenuhnya penyaluran pupuk. Penyaluran pupuk dianggap berpengaruh, karena pemerintah harus memastikan bahwa pupuk-pupuk kimia tersebut benar-benar digunakan oleh para petani selama proses produksi berlangsung. Kepercayaan petani bahwa ada jaminan harga minimum merupakan faktor yang penting bagi kemauan petani untuk memikul resiko pemakaian pupuk dalam jumlah banyak yang telah memberikan sumbangan yang sangat berarti pada peningkatan produksi yang besar pada akhir tahun 1970-an. Jadi harga dasar memberikan dukungan yang penting pada pencapaian tujuan pemerintah dalam pertumbuhan.<sup>89</sup>

Pembangunan Lima Tahun (Pelita) I mulai dilaksanakan pada 1 April 1969, Pelita I menitikberatkan pada pembangunan pertanian dengan tujuan mendobrak keterbelakangan ekonomi melalui proses modernisasi pertanian agar kebutuhan pokok sebagian besar penduduk Indonesia secepatnya dapat terpenuhi (swasembada). Pelita I merupakan landasan pembangunan dalam tahap-tahap berikutnya.<sup>90</sup>

Program Bimas pada musim tanam 1968-1969 mengikutsertakan satu juta petani dengan luas areal 300.000 hektar yang terletak di Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah. Program ini kemudian diperluas menjadi satu juta hektar.

---

<sup>88</sup> Permasalahan paling utama yang membuat program Bimas pada masa Soekarno terletak pada permasalahan sarana irigasi. Program Bimas yang tidak didukung dengan sarana pengairan yang baik akan percuma saja. Pada tahun 1970, sekitar 60% proyek irigasi di seluruh Indonesia dalam keadaan rusak parah. (Lihat *Harian Pedoman*, 20 Februari 1970)

<sup>89</sup> Leon A Mears. 1982. *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hlm. 440.

<sup>90</sup> Anhar Gonggong dkk. 2005. *60 Tahun Sketsa Perjalanan Bangsa Berdemokrasi*. Jakarta: Departemen Komunikasi dan Informatika. Hlm. 174.

Untuk memperlancar program ini maka diberikan kredit pupuk dan pestisida. Pemberian kredit dan pelaksanaan distribusi pupuk dan pestisida kepada para petani dilaksanakan atas dasar kontrak dengan para penjual dari luar negeri melalui para kepala desa. Perusahaan-perusahaan ini juga menyediakan dana, bibit, dan nasihat kepada para penyuluh. Para penyuluh tersebut adalah mahasiswa-mahasiswa dari Fakultas Pertanian Universitas Indonesia yang kemudian menjadi Institut Pertanian Bogor (IPB). Jumlah mereka sekitar 600 orang dan disebarkan ke desa-desa di 19 kabupaten di Indonesia. Mereka tinggal di desa selama dua bulan. Dalam program penyuluhan ini para mahasiswa penyuluh hidup dan bekerja bersama-sama dengan petani di desa-desa. Selama berada di desa, para mahasiswa tersebut bertugas mengumpulkan bahan-bahan mengenai persoalan-persoalan yang erat hubungannya dengan usaha meningkatkan penghidupan masyarakat, misalnya soal koperasi, pertanian, dan lain-lain. Kemudian seluruh permasalahan tersebut dirumuskan dan diserahkan kepada staf ahli yang berwenang untuk mendapatkan penelaahan.<sup>91</sup> Bidang tanggung jawab setiap mahasiswa dibatasi dengan jelas sehingga menumbuhkan hubungan yang dekat dan kepercayaan para petani. Bulog membayar perusahaan asing atas pelaksanaan program ini dan nantinya Bulog menerima pembayaran dalam bentuk gabah (1/6 dari hasil yang diperoleh petani) melalui para kepala desa.<sup>92</sup> Hal ini membutuhkan tentunya membutuhkan banyak pengawasan. Oleh sebab itu, diperlukan kerjasama antara Departemen Pertanian dengan Departemen Luar Negeri untuk melakukan pengawasan tersebut.<sup>93</sup>

Rumus Tani maupun program Bimas Gotong Royong ternyata kurang memenuhi harapan. Bimas Gotong Royong memang berhasil dalam usaha memperkenalkan para petani dengan teknologi baru yang berkaitan dengan penggunaan pupuk dan bibit unggul yang baru. Tetapi rumus tani konsepnya sukar dilaksanakan. Hal ini disebabkan adanya perbedaan harga beras menurut tempat dan waktu.<sup>94</sup> Perbedaan tempat lebih disebabkan letak wilayah yang terlalu

---

<sup>91</sup> *Harian Mercusuar*, 3 Mei 1966.

<sup>92</sup> Leon A Mears. 1990. "Kebijakan Pangan" dalam *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 40

<sup>93</sup> Sediono MP Tjondronegoro. 1990. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa* dalam *Prisma* no. 2. Jakarta: Prisma. Hlm. 4-5.

<sup>94</sup> Leon A. Mears dan Saleh Afif. 1969. *An Operational Rice Policy for Indonesia* dalam EKI no. XVII. Jakarta: LPEM FE-UI

jauh dari wilayah pusat menyebabkan biaya produksi semakin tinggi. Sementara itu, perbedaan waktu lebih disebabkan jarak waktu tanam dan panen yang menyebabkan harga gabah menjadi berbeda. Pada musim panen harga gabah cenderung lebih rendah dibandingkan pada musim tanam. Karena pada musim panen, persediaan beras lebih banyak daripada permintaan beras sehingga menyebabkan harga gabah menjadi jatuh. Salah satu aspek utama yang tidak menguntungkan program Bimas Gotong Royong adalah ketidاكلancaran mekanisme pembayaran kembali para petani dalam bentuk gabah. Salah satu konsekuensi keuangannya adalah kredit bank dalam jumlah yang besar harus disediakan supaya Bulog dapat membayar para kontraktor asing. Hal ini membuat pemerintah merugi hingga 20 miliar rupiah.<sup>95</sup>

Pada akhir Pelita I, Indonesia belum bisa dikatakan swasembada beras. Menurut laporan dari Departemen Pertanian, produksi beras Indonesia pada 1970 memang mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan tahun 1969. Namun hal ini masih kurang untuk dapat mengejar meningkatnya angka konsumsi beras.<sup>96</sup>

Dengan bertambahnya luas lahan padi maka produksi padi pun mengalami peningkatan. Namun ternyata kenaikan produksi padi tersebut belum sesuai dengan kenaikan jumlah penduduk. *Food Agriculture Organization* (FAO) menyatakan kenaikan produksi bahan makanan di negara-negara berkembang hanya bertambah 1% pertahun saja dan hal ini tidak cukup untuk menandingi kenaikan jumlah penduduk yang mencapai angka 4% pertahun.<sup>97</sup>

Pelita II menargetkan naiknya produksi beras. Target ini berdasarkan adanya kenaikan jumlah areal sawah sebesar 580.000 hektar dan peningkatan areal intensifikasi dari 4,3 juta hektar menjadi 6 juta hektar. Selain itu penambahan areal sawah baru dan perluasan sawah pasang surut, program pembukaan tanah yang dikaitkan dengan program transmigrasi dan perkembangan perkebunan beras (*rice estate*) juga menjadi dasar adanya asumsi kenaikan produksi beras. Repelita II menargetkan 834.698 hektar rehabilitasi jaringan irigasi, 950.000 hektar perluasan irigasi (termasuk 470.000 hektar pembangunan irigasi sederhana), dan 679.190 hektar pengendalian sungai untuk mengatur aliran

---

<sup>95</sup> *Suluh Marhaen*, 19 Maret 1970

<sup>96</sup> *Kompas*, 22 Oktober 1971.

<sup>97</sup> *Pos Indonesia*, 22 Juni 1971 dan *Sinar Harapan*, 21 November 1972.

sungai dan mencegah banjir.<sup>98</sup> Persawahan yang dilaksanakan Caltex dan Pertamina di Sumatra pada waktu itu masih dalam tahap perencanaan.

Untuk merangsang penggunaan sarana produksi modern ini diperlukan subsidi dari Pemerintah yang cukup berarti. Oleh karena itu, Koperasi-koperasi Tani (Koperta) yang sempat mati mulai dihidupkan kembali. Koperasi-koperasi ini mengemban misi mengatur kebutuhan para petani dalam bidang pertanian, termasuk menyalurkan kredit dari bank-bank BUMN, seperti Bank Rakyat Indonesia (BRI). Selanjutnya pada 1971/1972, Koperta tingkat primer dihimpun oleh Badan Usaha Unit Desa (BUUD). Unit desa adalah kesatuan agroekonomis dari masyarakat desa dalam satu wilayah. Untuk mengetahui hasil-hasil yang dicapai pada masa Pelita I dan II lihat tabel 3.1.

**Tabel 3.1 Luas Panen Tanaman Padi di Indonesia 1967-1978 (1.000 ha)<sup>99</sup>**

Tahun	Padi Sawah	Padi Ladang	Jumlah Lahan Padi (1.000 ha)
1967	5.995	1.521	7.516
1968	6.364	1.657	8.021
1969	6.544	1.470	8.014
1970	6.679	1.456	8.135
1971	6.783	1.439	8.222
1972	6.601	1.295	7.896
1973	7.063	1.340	8.403
1974	7.340	1.168	8.508
1975	7.334	1.160	8.494
1976	7.229	1.139	8.368
1977	7.202	1.157	8.359
1978	7.653	1.240	8.893

Sumber: Biro Pusat Statistik (BPS) Tahun 1988

Dari tabel dapat dilihat bahwa luas panen produksi padi dari tahun ke tahun sejak 1967 sampai dengan 1978 terus meningkat. Hal ini menandakan bahwa upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian untuk tahap pertama dapat dikatakan menuai hasil yang baik. Walaupun pada tahun 1972 terjadi penurunan drastis akibat musim kemarau panjang, hal ini tidak menyurutkan usaha pemerintah untuk terus menjalankan program ini.

<sup>98</sup> Anne Both, "Irrigation in Indonesia: Part 1", dalam *BIES*, XIII (1), Maret 1977.

### III.2.2 Pelita III dan IV (1979-1988)

Apabila diikuti perkembangan panen padi di Indonesia pada Pelita I dan II, sebenarnya terlihat kalau ada peningkatan, namun peningkatan tersebut belum dapat memenuhi kebutuhan penduduk. Hal ini disebabkan oleh bertambahnya jumlah penduduk yang mengkonsumsi beras sebagai makanan pokok. Pada awalnya makanan pokok penduduk Indonesia tidak hanya beras. Seperti misalnya di Jawa Timur yang mengkonsumsi jagung sebagai makanan pokoknya dan Maluku yang mengkonsumsi sagu sebagai makanan pokoknya. Namun, seiring dengan mulai berjalannya upaya Orde Baru dalam proses peningkatan produksi beras, maka beras menjadi makanan pokok di Indonesia. Dengan begitu sangat diharapkan upaya peningkatan produksi beras dapat dilakukan secara serentak di seluruh provinsi di Indonesia.

Pada Pelita III dan IV, pembangunan dalam bidang pertanian juga mengalami perluasan. Jika pada Pelita I dan II yang menjadi sasaran Bimas Gotong Royong (BGR) hanya wilayah Jawa Timur, Jawa Barat, dan Sumatra Utara saja, maka pada Pelita III program ini mulai diperluas hingga ke seluruh Indonesia. Untuk mendukung berjalannya program ini, pemerintah juga lebih gencar menjalankan program transmigrasi. Diharapkan dengan berjalannya program transmigrasi dapat menyebarkan pelaksanaan program-program peningkatan produksi nasional secara menyeluruh. Selain program transmigrasi, Pemerintah juga gencar menjalankan program Keluarga Berencana yang bertujuan menekan angka pertumbuhan penduduk agar dapat pula menekan angka konsumsi pangan di Indonesia.

Kemudian, untuk lebih meningkatkan kesejahteraan petani, koperasi dibuat menjadi lebih fleksibel dan terarah agar dapat memberikan pelayanan kepada para petani. Sejak 1978, nama Koperta diganti menjadi Koperasi Unit Desa (KUD). Kebijakan ini membawa hasil yang lebih nyata dari sisi jumlah KUD yaitu 9.287 unit. Penyebarannya hampir terdapat di setiap kecamatan di seluruh Indonesia, dengan keanggotaan tidak kurang dari 13,5 juta. Dua pertiga atau 6.100 di antaranya menjadi KUD Mandiri yang persebarannya berada di 3.445 kecamatan di seluruh Indonesia.

Peningkatan produksi ini tidak dapat terlepas dari program Bimbingan Massa (Bimas), Intensifikasi Khusus (Insus), dan Supra Insus. Hasilnya, luas panen sejak Pelita I meningkat dengan rata-rata 2,26% pertahun, dan produksi beras meningkat dengan rata-rata 6,9% pertahun. Secara rata-rata, produktivitas padi meningkat 4,5% per tahun sejak tahun 1969-1988 (lihat tabel 3.2).

Total produksi tumbuh lebih dari 5% dalam tiga tahun sejak 1984 sampai tahun 1987. Sewaktu impor hampir mendekati nol selama tiga tahun tersebut, terjadi beberapa penurunan dalam persediaan beras perkapita, dan selama dua tahun dari September 1986 permintaan domestik tertahan melalui suatu kenaikan harga yang cukup tinggi. Pertumbuhan produksi palawija juga melamban setelah 1984, dan tidak diragukan lagi bahwa total produksi makanan pada akhir 1980-an akan turun dibandingkan dengan masa sejak 1979 sampai 1985. Hal ini disebabkan pemerintah mengharuskan para petani untuk menanam padi sebagai tanaman pangan utama di Indonesia. Sehingga untuk tanaman palawija yang lainnya terabaikan. Kemudian, keadaan diperparah dengan berkurangnya subsidi untuk bidang pertanian. Karena pada akhir dekade 1980-an prioritas pemerintah mulai beralih dari sektor pertanian ke sektor industri. Selain itu, ada satu kebijakan pemerintah dalam bidang pertanian yang justru tambah menghambat pertumbuhan tanaman palawija. Kebijakan tersebut adalah Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI).<sup>100</sup> Adanya TRI ini tentu saja dapat menghambat proses produksi padi petani. Tanaman padi dan tebu tidak dapat ditanam dalam waktu yang bersamaan. Karena tanaman tebu membutuhkan banyak air. Apabila seluruh air dialirkan untuk penanaman tebu maka tanaman padi tidak akan cukup mendapatkan air dan hal ini dapat menyebabkan gagal panen. Hal ini berlaku juga sebaliknya sehingga para petani harus memilih menanam padi atau tebu. Walaupun demikian, sampai dengan tahun 1987 subsidi pemerintah untuk sektor pertanian masih tercatat sebanyak Rp 1,2 triliun, yang terdiri atas subsidi pupuk

---

<sup>100</sup> TRI adalah suatu program yang mengharuskan para petani yang memiliki lahan di sekitar Pabrik Gula untuk menanam tanaman tebu. Padahal penanaman tebu dinilai petani sangat merugikan. Hal ini disebabkan penanaman tebu sangat boros air, menghabiskan waktu lama, dan hasil yang didapat sangat kecil. Namun karena adanya keterpaksaan dari pihak pemerintah maka para petani akhirnya mengikuti peraturan pemerintah tersebut yang dituliskan dalam Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 tahun 1975. Oleh karena itu, program TRI ini dianggap sebagai bentuk terselubung dari tanam paksa masa pemerintahan Orde Baru. *Kompas*, 11 Februari 1985.

dan pestisida sebesar Rp 407 milyar dan sebanyak Rp 792 milyar untuk subsidi kredit likuiditas dan pembiayaannya di luar APBN.

**Tabel 3.2 Luas Panen Tanaman Padi di Indonesia 1980-1988 (1.000 ha)<sup>101</sup>**

Tahun	Padi Sawah	Padi Ladang	Jumlah Lahan Padi
1980	7.824	1.181	9.005,1
1981	8.191	1.190,8	9.381,8
1982	7.872,6	1.115,8	8.988,4
1983	7.986,9	1.175,6	9.162,5
1984	8.547,1	1.216,4	9.763,6
1985	8.755,7	1.146,6	9.902,2
1986	8.888	1.100,4	9.988,5
1987	8.796,3	1.126,3	9.922,6
1988	7.116,2	1.134,7	8.250,9

Sumber: Biro Pusat Statistik (BPS) Tahun 1988

Program Intensifikasi Khusus dan program Supra Insus yang dimulai pada 1984 merupakan keberhasilan peningkatan produksi padi yang mampu mengantarkan Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1985. Karena perkembangan dari program Bimas Gotong Royong dinilai berkembang dengan lambat maka pemerintah mengeluarkan program Intensifikasi Khusus (Insus) dan Supra Insus. Proyek Bimas Gotong Royong sebenarnya mulai dihentikan sejak musim hujan 1970/1971. Bimas Gotong Royong mulai dihentikan karena pemerintah tidak mendapatkan hasil yang memuaskan. Salah satu faktor yang menyebabkan gagalnya pencapaian target adalah tidak adanya para mahasiswa yang diikutsertakan lagi ke dalam program Bimas Gotong Royong pada periode selanjutnya sehingga terjadi kesenjangan antar petani dan pemilik-pemilik kebijakan. Selain itu, Bimas Gotong Royong banyak merugikan pemerintah. Kerugian tersebut di antaranya adanya pelanggaran-pelanggaran seperti adanya daftar palsu peserta Bimas, daftar palsu luas tanah (sawah) yang dibimaskan, pemalsuan *Cost Of Living* (COL), dan lain-lain.<sup>102</sup> Sebagai gantinya, Bimas Gotong Royong dilanjutkan dengan program Intensifikasi Massa (Inmas), Inmas Baru, dan Bimas yang disempurnakan.<sup>103</sup> Hingga pada 1984 pemerintah benar-

<sup>102</sup> Antara, 11 Juni 1970

<sup>103</sup> Harian Kami, 21 Mei 1970

benar siap mengeluarkan program baru yang disebut dengan Insus dan Supra Insus. Program ini memang sedikit berbeda dibandingkan dengan program Bimas dan Bimas Gotong Royong. Perbedaan program Insus dengan program sebelumnya adalah dalam program Insus para petani diajarkan ilmu-ilmu bercocok tanam, rasa kepemimpinan, dan sarana komunikasi melalui Kelompencapir yang sebelumnya tidak terdapat dalam program Bimas. Selain itu, para petani yang tergabung sebagai anggota Supra Insus mendapatkan premi khusus untuk pembelian pupuk Rp 3/Kg.<sup>104</sup> Harus diakui sukses tersebut merupakan hasil kerja keras petani dan intensitas yang tinggi dari peran pemerintah. Peran berbagai lembaga pemerintah amat luas dalam mengarahkan proses produksi, distribusi, pemasaran, dan konsumsi beras. Dari segi produksi beras, Jawa pada akhir dasawarsa 1980-an dapat melipatkan dua kali lebih keadaan produksi sebelum masuknya revolusi hijau tahun 1966. Revolusi Hijau dengan penggunaan bibit unggul dan penerapan teknologi modern telah membawa hasil dari sudut peningkatan produksi secara menyeluruh.

Menteri Penerangan, Harmoko membuat program yang diberi nama “Kelompencapir” pada 1984. Kelompok Pendengar, Pembaca, dan Pemirsa (Kelompencapir) diresmikan pada 14 Juni 1984 dengan keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 110/Kep/Menpen/1984. Pembentukan Kelompencapir itu bertolak dari realitas bahwa tidak mudah bagi masyarakat pedesaan untuk memahami sepenuhnya pemikiran-pemikiran mengenai pembangunan nasional. Kenyataan tersebut memaksa pemerintah untuk memikirkan satu cara agar program-program pembangunan mendapatkan dukungan dan partisipasi masyarakat. Ide Kelompencapir sebenarnya bukanlah ide baru. Pada akhir tahun 1960-an, pembangunan *Food Agriculture Organization* (FAO) mempopulerkan apa yang disebut dengan “Dewan Pembina Siaran Desa”. Pada 1971, 39 dari 47 stasiun RRI menyiarkan siaran pedesaan dengan jumlah jam meningkat dari waktu ke waktu. Pada Desember 1971 terdapat 1.866 kelompok pendengar siaran pedesaan. Waktu Kelompencapir diresmikan, sudah terbentuk 41.117 kelompok yang harus dibina di desa-desa. Dengan begitu, segala informasi tentang teknologi pertanian akan dengan mudah tersebar hingga ke

---

<sup>104</sup> *Tempo*, 21 November 1981

pelosok desa.<sup>105</sup> Informasi tersebut disebarkan melalui radio dan televisi negara. Pada saat itulah, televisi dan listrik mulai masuk desa. Masyarakat desa yang semula hanya dapat menikmati radio, akselerasi informasinya dipercepat dengan diperkenalkannya televisi oleh pemerintah. Televisi tersebut disebarluaskan ke kelurahan hingga kecamatan. Seiring dengan hal tersebut daya jangkau siaran juga terus diperluas. Secara kuantitatif, pada akhir PJP I telah mencapai sekitar 88.000 kelompencapir umum, dan 1.033 kelompencapir pelajar.<sup>106</sup> Kelompencapir ini memiliki dampak positif, diantaranya adalah tersebarnya seluruh informasi tentang teknologi pertanian hingga ke seluruh pelosok desa. Selain itu, para petani dapat menyampaikan keluh-kesahnya tentang program Bimas secara langsung lewat forum dialog antara petani dengan presiden. Seperti misalnya harga pupuk yang terus naik dan program Bimas yang terkadang merugikan petani.<sup>107</sup>

Usaha mengembangkan sektor pertanian secara terus menerus memberikan dampak positif terhadap perkembangan sektor pertanian. Jika dilihat dari tabel 3.3, sektor pertanian memberikan sumbangan terbesar terhadap pendapatan negara bila dibandingkan dengan industri, jasa, dan sektor lainnya.

**Tabel 3.3 Peranan Sektor Pertanian, Industri, dan Jasa dalam Pendapatan Domestik Kotor Pelita I, II, III, dan IV (%)<sup>108</sup>**

Sektor	Pelita I	Pelita II	Pelita III	Pelita IV
Pertanian	43,5	35,6	30,6	23,7
Industri	8,9	11,5	15,0	21,4
Jasa dan lainnya	15,0	31,4	33,5	45,5

Sumber: diolah dari Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 1988

Peran sektor pertanian dalam pendapatan nasional menurun dari Pelita I, II, III sampai dengan Pelita IV. Pada awal Pelita I sektor pertanian masih mendominasi pendapatan nasional sekitar 43,5% dari seluruh pendapatan nasional. Peranan ini menurun menjadi 35,6% pada Pelita II, rata-rata 30,6% pada

<sup>105</sup> Anhar Gonggong, Dkk. 2005. *60 Tahun Sketsa Perjalanan Bangsa Berdemokrasi*. Jakarta: Departemen Komunikasi dan Informatika. Hlm. 176-177.

<sup>106</sup> *Ibid*

<sup>107</sup> *Antara*, 14 April 1970

Pelita III dan menurun lagi menjadi sekitar 23,7% pada akhir Pelita IV tahun 1988.

Peranan sektor pertanian sedikit meningkat pada beberapa tahun selama Pelita IV disebabkan antara lain pada periode sebelum Pelita IV, peran sektor nonpertanian yang meningkat terlalu cepat di luar kemampuan asli aset pembangunan nasional terutama di sektor migas. Setelah sektor migas relatif menurun, maka sumbangan sektor pertanian dalam pendapatan nasional tampak sedikit meningkat. Peningkatan ini sebenarnya lebih banyak disebabkan kenaikan peran sektor di luar pertanian yang berkembang terlalu cepat tersebut, sedangkan sebenarnya sektor pertanian berkembang secara wajar. Dari segi peran selama pra-Pelita IV, sektor pertanian tampaknya melewati arah yang relatif stabil tetapi dinamis.

**Tabel 3.4 Sumbangan Sektor Pertanian Terhadap Nilai Ekspor dalam Pelita I, II, III, IV.**

Keterangan	Pelita I	Pelita II	Pelita III	Pelita IV
Total ekspor (juta US\$)	1.834,8	9.151,6	20.765,5	18.344,3
Minyak (%)	42,73	69,81	78,23	35,74
Pertanian (%)	36,52	23,95	16,41	7,86

Sumber: diolah oleh Badan Pusat Statistika (BPS) Indonesia tahun 1988.

Dalam menyumbang devisa negara, sektor pertanian secara luas memberikan sumbangan cukup berarti. Nilai ekspor sektor pertanian relatif menurun dari tahun ke tahun sesuai dengan perkembangan sektor lain dalam transformasi struktural. Proporsi sumbangan sektor pertanian menurut data 1988 terhadap total ekspor tercatat dari 36,52% dalam Pelita I menurun menjadi 24% dalam Pelita II dan akhirnya menjadi 7,9% pada Pelita IV. Menurunnya proporsi sektor pertanian dalam menyumbangkan nilai ekspor disebabkan kenaikan yang cepat dari sektor non-migas khususnya di luar sektor pertanian.

Pada 1986, sektor pertanian mulai mengalami konstruksi tingkat pertumbuhan di bawah 3,4 persen per tahun, amat kontras dengan periode

sebelumnya. Pada periode 1986-1997 ini sering dinamakan fase dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuhan (*ignorance*) oleh para perumus kebijakan dan bahkan para ekonom sendiri.<sup>109</sup> Pada periode tersebut pemerintah Orde Baru mulai menggeser strategi pembangunan, dari sektor pertanian ke sektor industri. Sayangnya, industri yang dimaksud bukan industri yang berbasis pertanian, tetapi industri canggih seperti industri dengan bahan baku impor. Misalnya adalah industri pesawat terbang, tekstil, otomotif, dan elektronik. Sehingga subsidi dalam sektor pertanian dikurangi dan dialihkan ke sektor industri. Hal ini mengakibatkan industri pangan terus mengalami kemunduran karena semakin terabaikan oleh pemerintah.

Anggapan keberhasilan swasembada pangan telah menimbulkan persepsi bahwa pembangunan pertanian akan bergulir dengan sendirinya (*taken for granted*) dan melupakan prasyarat pemihakan dan kerja keras yang terjadi pada periode-periode sebelumnya. Sejak pertengahan 1980-an, berbagai komponen proteksi untuk sektor industri diberikan, yang membawa dampak pada kinerja sektor industri dan manufaktur yang tumbuh pesat di atas 2 digit. Hampir semua merasa bangga bahwa proses transformasi dari negara agraris menjadi negara industri. Upaya proteksi besar-besaran yang dilakukan secara sistematis tersebut benar-benar telah merapuhkan basis pertanian di tingkat yang paling dasar atau petani di pedesaan. Dampak paling buruk dari proses industrialisasi yang ditempuh dengan proses konglomerasi tersebut adalah tidak meratanya pembangunan antara pedesaan dan di perkotaan, bahkan antara Jawa dan luar Jawa secara umum.

### III.3 Kelebihan dan Kelemahan Kebijakan Pangan Orde Baru

Setiap kebijakan pasti memiliki kelebihan dan kekurangan, tidak terkecuali kebijakan beras pada masa Orde Baru. Setidaknya ada tiga kelebihan kebijakan Beras Orde Baru. *Pertama*, kebijakan ini telah berhasil membujuk petani untuk menggunakan teknologi bibit unggul. Pada 1965 dan 1969, produksi beras menunjukkan kenaikan pesat, sekitar 4,5 persen setahun. *Kedua*, pembangunan sarana irigasi mendukung proses produksi padi menjadi bertambah

<sup>109</sup> Bustanul Arifin. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Kompas. Hlm. 8-9

lancar. *Ketiga*, sifat paksaan program bimas kemudian diubah, para petani dibolehkan menentukan keputusannya sendiri atas dasar perhitungan untung rugi. Masyarakat juga makin percaya terhadap kemampuan Bulog dalam mengendalikan harga-harga eceran melalui sistem injeksi ke pasar besar, dan dalam melaksanakan patokan harga minimum dan harga maksimum beras pada awal tahun 1970.<sup>110</sup>

Kemudian yang menjadi kelemahan dari kebijakan ini adalah, *pertama*, tidak diimbangi dengan keberhasilan di bidang produksi bahan makanan yang lainnya. Penekanan pada beras sebetulnya tidak tepat dan mengarah pada pengabaian yang tidak semestinya terhadap bahan makanan lain, sehingga total produksi bahan makanan hampir tidak dapat mengikuti gerak pertumbuhan penduduk. Seperti misalnya, jagung yang produksinya mengalami stagnasi (lihat tabel 3.5). Karena terabaikan oleh pemerintah. Pada masa Soeharto, penanaman tanaman pangan yang diutamakan adalah padi dan bukan tanaman yang lainnya. Dan bahkan pada masa Orde Baru terjadi penyeragaman tanaman pangan menjadi padi. Sehingga penduduk Indonesia yang sebelumnya memiliki kebiasaan mengkonsumsi jagung dan sagu sebagai makanan pokoknya harus menggantinya dengan beras. Hal ini tentunya sangat jauh berbeda dengan kebijakan pada masa Demokrasi Terpimpin. Pada masa itu, Soekarno sempat mengeluarkan kebijakan mengganti makanan pokok beras menjadi jagung sehingga produksi jagung tidak mengalami penurunan.

---

<sup>110</sup> Leon A Mears. 1990. "Kebijakan Pangan dalam Anne Booth, *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 42

**Tabel 3.5: Luas panen rata-rata hasil dan produksi jagung di Indonesia tahun 1968-1988**

Tahun	Luas Panen (Ha)	Rata-rata Hasil (Kw/Ha)	Produksi (ton)
1968	3.220.003	9,83	3.165.546
1969	2.435.823	9,41	2.292.876
1970	2.938.406	9,61	2.825.215
1971	2.626.595	9,89	2.598.494
1972	2.160.053	10,44	2.254.382
1973	3.433.164	10,75	3.689.802
1974	2.666.068	11,66	3.108.967
1975	2.444.602	11,88	2.905.364
1976	2.095.054	12,27	2.571.317
1977	2.566.509	12,24	3.142.351
1978	3.024.611	13,33	4.031.002
1979	2.593.621	13,9	3.605.556
1980	2.734.935	14,59	3.990.939
1981	2.955.039	15,26	4.509.302
1982	2.061.299	15,69	3.234.825
1983	3.002.227	16,94	5.086.875
1984	3.086.246	17,13	5.287.824
1985	2.439.966	17,74	4.329.503
1986	3.092.187	18,97	5.866.161
1987	2.602.499	19,71	5.128.830
1988	3.359.350	19,62	6.592.141

Sumber: diolah oleh Biro Pusat Statistik (BPS) Indonesia tahun 1988.

Sejak tahun 1968-1988, luas areal tanaman jagung selalu di atas dua juta hektar, namun tidak pernah mencapai empat juta hektar. Hasil produksinya pun cenderung mengalami stagnasi. Walaupun dari tahun ke tahun terlihat adanya peningkatan, tetapi masih belum sebanding jika dibandingkan dengan produksi padi. Padahal jika terjadi krisis padi pada musim paceklik, jagung sering dijadikan bahan pangan alternatif oleh para penduduk Indonesia. Produksi jagung paling tinggi terjadi pada tahun 1988 sebesar 6.592.141 ton. Hal ini terjadi ketika produksi padi pada 1988 dan tahun-tahun berikutnya justru menunjukkan angka yang cenderung turun.

*Kedua*, program Bimas terutama menguntungkan petani besar dan kaya serta cenderung tidak mengikutsertakan petani kecil dan buruh tani yang tidak bertanah. Perluasan kegiatan bimas cenderung memberikan manfaat kepada daerah di Jawa yang mempunyai irigasi. Menurut pendapat Hayami dan

Kikuchi<sup>111</sup>, peningkatan investasi dalam irigasi mendorong kenaikan hasil panen. Hasil mengecewakan di Jawa terutama karena kegagalan untuk mendorong pemakaian pupuk kimia. Pupuk tersebut relatif mahal untuk produksi supaya dapat menguntungkan petani. Namun, pendapat ini tidak sepenuhnya benar. Dari hasil penelitian diketahui bahwa jika petani menggunakan bibit unggul varietas padi IRRI, maka petani harus menggunakan pupuk kimia. Jika tidak, maka hasilnya tidak akan sesuai. Dari sini, justru dapat diambil kesimpulan bahwa sebenarnya petani menjadi sangat tergantung sekali terhadap penggunaan pupuk kimia. Usaha untuk memperluas jasa pelayanan kredit pedesaan, ternyata hanya berdampak sedikit dalam pemakaian pupuk. Ini berarti bahwa para petani miskin dan buruh tani kurang memperoleh manfaat program tersebut. Golongan-golongan ini terpaksa harus mengandalkan program-program pekerjaan umum yang padat karya yang dimulai dalam tahun 1969-1970.

*Ketiga*, dari hasil penelitian diperoleh fakta bahwa bibit unggul yang disebarluaskan ternyata mudah terkena serangan hama, terutama serangan serangga coklat atau wereng. Karena itu banyak petani menanam kembali varietas lokal yang kurang tanggap terhadap pupuk dan memberikan hasil lebih rendah dengan tujuan utama mengurangi resiko kerugian yang disebabkan oleh serangan hama tersebut. Kejadian ini terjadi di wilayah Jawa Tengah. Para petani wilayah tersebut menolak menggunakan bibit PB-5 dan PB-8 karena ternyata bibit tersebut sangat rentan terhadap serangan hama sundep, ganjur, dan cendawan *Helmithosporium Oryzae*.<sup>112</sup>

*Keempat*, dalam kredit Bimas ini, sering dengan berjalannya waktu terdapat beberapa permasalahan, diantaranya adalah adanya penolakan pemberian kredit oleh BRI kepada petani-petani Bimas yang menunggak pembayaran hutangnya. Pada Pelita I, pembayaran kredit dapat dikatakan lancar, yaitu sekitar 93 %. Namun pada tahun 1975, pembayaran kredit menurun hingga 78 %. Bahkan pada tahun 1977, dilaporkan bahwa peserta Bimas dengan kurang lebih 1,5 juta hektar tanah garapan tidak menerima kredit pembelian sarana produksi karena tunggakan mereka dan jumlah tunggakan mencapai lebih dari Rp 50 miliar. Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya kredit macet. Di antaranya adalah

<sup>111</sup> Hayami dan Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa*. Jakarta: Obor Indonesia. Hlm. 217-245

<sup>112</sup> *Pedoman*, 16 Desember 1969

setelah terjadi serangan hama yang hebat dalam tahun 1975 dan kemarau panjang dalam tahun 1976, terlihat ada kecenderungan untuk mengurangi intensitas penagihan hutang. Pada Maret 1976, pemerintah menyetujui untuk menanggung pembayaran kembali pinjaman para petani Bimas yang mengalami kegagalan panen karena serangan serangga, hama dan bencana alam sejak bulan Oktober 1974.

Dalam beberapa kasus, pembayaran kembali petani melalui pejabat-pejabat desa tidak tercatat dalam statistika pembayaran kembali hutang. Ketiga, dalam keadaan tingkat bunga di pasar bebas mencapai lima persen atau lebih perbulan, ada kecenderungan di kalangan para petani untuk menunda pembayaran kembali hutang Bimasnya (dengan pembayaran bunga yang rendah 1%/bulan) dan menggunakan dananya untuk tujuan-tujuan lain. Tetapi permasalahan ini dapat diselesaikan dengan baik. Hal ini terbukti makin bertambahnya anggota Bimas seiring dengan bertambahnya waktu. Hal ini dapat dilihat dari program Bimas telah diperluas dan mencakup para penggarap dan pemilik tanah pertanian yang luasnya kurang dari  $\frac{1}{2}$  hektar dengan hanya satu kali panen setahun dan tidak mempunyai penghasilan di luar usaha tani.<sup>113</sup>

*Kelima*, dengan dalih kestabilan harga, namun pada dasarnya demi kepentingan konsumen kota, kebijakan pemerintah secara sistematis telah menekan harga beras dan merangsang petani untuk memproduksi lebih banyak lagi.<sup>114</sup> Benar jika dikatakan pemerintah berusaha keras untuk mempertahankan kestabilan harga beras. Tetapi harga beras begitu penting dalam indeks biaya hidup, sehingga tidak diragukan lagi kestabilan harga beras merupakan kunci untuk mengendalikan inflasi pada tahun 1966-1968. Bukan hanya di kota-kota tetapi juga di pedesaan, ada kenyataan yang menunjukkan bahwa mereka yang tidak menghasilkan cukup besar untuk kebutuhan sendiri, akan menderita kalau harga beras naik.

*Dan Keenam*, selama dua atau tiga tahun belakangan pemerintah mengambil serangkaian kebijakan untuk mengembangkan program tipe Bimas untuk palawija. Namun dalam hal ini pihak penguasa mendahului pendapat

---

<sup>113</sup> Hayami dan Kikuchi, *Op. cit*

<sup>114</sup> H. W. Arndt. 1983. *Pembangunan dan Pemerataan Indonesia di Masa Orde Baru*. Jakarta: Kompas. Hlm. 19-21

umum. Kebijaksanaan untuk menaikkan harga relatif beras seperti disarankan oleh para ahli dengan tujuan mendorong pergeseran permintaan konsumen dari beras ke jagung, singkong, atau gandum (yang tidak dihasilkan di Indonesia tetapi dapat diimpor dengan harga lebih murah) sangat tidak populer.

### III.4 Proses Distribusi

Karena rentannya komoditi beras terhadap gejolak politik yang mempengaruhi kestabilan nasional, maka, intervensi pemerintah terhadap mekanisme pasar beras adalah suatu keniscayaan karena komoditi ini berhubungan langsung dengan kepentingan publik serta kehidupan sehari-hari dan karenanya menguasai hajat hidup rakyat. Sebab itu, keberhasilan pengelolaan beras oleh pemerintah menjadi indikator utama keberhasilan sebuah rezim pemerintahan negara-negara berkembang seperti Indonesia.<sup>115</sup>

Bulog adalah sebuah lembaga milik pemerintah yang memiliki peran sentral dalam mengelola pangan nasional. Oleh karena itu, Bulog bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Pada awalnya Bulog bernama Kolognas. Namun, pada 1967 Kolognas berubah nama menjadi Bulog. Bulog pertama kali dikepalai oleh seorang ekonom yang juga berpangkat Letnan Jenderal bernama Achmad Tirtosudiro dengan wakilnya yang juga seorang ahli ekonomi pertanian bernama Bustanul Arifin.<sup>116</sup>

Pada September 1967, harga beras di Jakarta sempat mengalami kenaikan luar biasa. Hal ini disebabkan jumlah produksi beras yang menurun drastis. Keadaan ini dikhawatirkan akan mengganggu stabilitas politik negara. Apalagi keadaan ini telah menimbulkan demonstrasi mahasiswa di depan Departemen Perdagangan.<sup>117</sup> Krisis beras ini ternyata tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga melanda hampir seluruh penjuru dunia. Situasi ini mengakibatkan Indonesia sulit mendapatkan bantuan beras impor. Tidak lama kemudian Amerika datang membawa bantuan berupa 100.000 ton beras P.L-480 dan sejumlah besar tepung terigu dan bulgur. Namun, ternyata bantuan tersebut masih tidak mampu menahan

<sup>115</sup> Fakhri Ali. 1996. *Beras, Koperasi, dan Politik Orde Baru*. Jakarta: Sinar Harapan. Hal: 112.

<sup>116</sup> M. Dawam Rahardjo. 1997. *Pembangunan Ekonomi Nasional*. Jakarta: Intermedia. Hal: 195

<sup>117</sup> Leon A Mears. 1990. "Kebijakan Pangan", dalam Anne Booth, *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 39

laju kenaikan harga beras. Kemudian pemerintah mengadakan kerjasama dengan sebuah konsorsium swasta bernama Mantrus, mendirikan pabrik beras Tekad (terbuat dari ramuan tepung gandum dan dicetak menyerupai beras) yang bertujuan menanggulangi kekurangan beras. Usaha ini ternyata gagal, karena setelah dimasak beras Tekad lebih menyerupai bubur daripada nasi. Sebagai akibatnya, harga beras terus naik dan menambah laju inflasi hingga melebihi 65% seperti ditergetkan tahun itu.

Akibat kelangkaan pangan tersebut, Bulog berubah fungsi sebagai badan yang mengelola *bufferstock* (stok penyangga). Padahal sebelumnya Bulog hanya berfungsi sebagai lembaga yang menjaga keseimbangan harga panen agar harga beras tidak jatuh. Oleh karena itu, untuk menyelesaikan masalah kelangkaan beras di masa mendatang diperlukan *bufferstock*. Ketika terjadi surplus beras maka Bulog akan membeli beras dari para petani. Orientasi *bufferstock* bahkan ditunjang dengan dibangunnya gudang-gudang penyimpanan beras di seluruh Indonesia. Kemudian fungsi Bulog berubah pada 1969 karena kelangkaan pangan di masa lalu. Pada 1970 dan 1971, Bulog berhasil melaksanakan kebijaksanaan harga baru. Tetapi pada 1972, Bulog tidak berhasil menahan kenaikan tajam harga eceran beras. Kenaikan harga ini disebabkan kemarau berkepanjangan di Asia Tenggara. Kemarau panjang tersebut mengakibatkan hampir seluruh dunia kekurangan beras. Hal ini menyebabkan harga beras di seluruh dunia telah meningkat 40% dari harga semula.<sup>118</sup> Kenaikan harga beras ini menjadi beban berat untuk masyarakat. Untuk mengatasi permasalahan ini, Bulog sering mengadakan “dropping Bulog”<sup>119</sup>. Untuk mendapatkan beras dengan harga murah ini, masyarakat rela antre berjam-jam. Bahkan di beberapa kota di Indonesia, seperti di Jakarta, Solo, dan Padang, masyarakat rela antre sejak tengah malam. Bagi mereka yang tidak sanggup membeli beras dengan harga tinggi dan mendapatkan jatah beras murah, dengan terpaksa mereka mengganti makanan utama mereka tersebut dengan gaplek atau ketela pohon.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> *Kompas*, 18 November 1972.

<sup>119</sup> Istilah “dropping Bulog” mulai populer pada masa krisis beras 1972/1973. Bulog melakukan operasi pasar dengan melepas persediaan beras yang dikenal dengan istilah “dropping Bulog”. *Ibid*

<sup>120</sup> *Harian Abadi*, 7 Desember 1972 dan *Harian Indonesia Raya*, 22 Desember 1973.

Pada 1973, BUUD disertai tugas untuk ikut serta dalam pelaksanaan kebijaksanaan harga minimum dengan cara memberikan persaingan terhadap para pedagang di bidang pembelian padi petani. Peranan Bulog di bidang pelaksanaan kebijakan harga minimum diharapkan dapat dikurangi karena berbagai BUUD tersebut dianggap mewakili kepentingan para petani. Harapan seperti ini ternyata tidak tercapai karena kurangnya pengalaman para manajer BUUD, dan peranan Bulog dalam pelaksanaan kebijaksanaan harga masih tetap menentukan.

Pemerintah pada 1978 mengadakan perubahan kebijaksanaan harga produksi dan impor beras. Hal ini untuk memelihara keseimbangan penawaran dan permintaan pada tingkat harga yang stabil. Pemerintah menyadari perlunya membeli gabah pada harga yang dapat memberi rangsangan petani untuk membeli pupuk. Oleh karena itu pada 6 November 1978, Bulog bertugas membantu persediaan dalam rangka menjaga kestabilan harga bagi kepentingan petani dan konsumen sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah.<sup>121</sup>

Kebijakan distribusi pangan di Indonesia pada awalnya hanya ditujukan kepada para penerima penghasilan tetap. Mereka adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan anggota ABRI, yang sebagian upahnya berbentuk natura (jatah beras) yang dibayarkan melalui Departemen Keuangan. Pada awalnya kebijakan ini hanya untuk melindungi pendapatan riil PNS dan ABRI. Tetapi sejak 1983, dengan berhasilnya program peningkatan produksi padi dalam negeri, kebijakan distribusi tersebut sekaligus berfungsi sebagai outlet penyaluran untuk persediaan Bulog yang dikumpulkan guna mempertahankan harga dasar untuk merangsang pertumbuhan produksi.<sup>122</sup> Oleh karena itu, proses distribusi beras di Indonesia dibagi menjadi dua sasaran, yaitu golongan pegawai negeri yang lazim disebut dengan golongan anggaran dan golongan konsumen umum yang disebut dengan pasaran bebas.<sup>123</sup>

Bulog juga melakukan distribusi dalam arti permintaan beras untuk meratakan penyediaan pangan di seluruh wilayah Indonesia. Dengan begitu, akan lebih mudah bagi Bulog untuk menyalurkan bila sewaktu-waktu terjadi gejolak

---

<sup>121</sup> Keppres no. 39/ Kep, 1978

<sup>122</sup> Beddu Amang, dkk. 1999. Kebijakan Beras dan Pangan Nasional. Jakarta: IPB Press. Hlm. 47

<sup>123</sup> Arifin Hutabarat. 1974. *Usaha Mengatasi Krisis Beras*. Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers. Hlm 107

harga di suatu tempat. Angkutan yang digunakan untuk pemindahan beras antar daerah dapat berupa angkutan laut, angkutan darat, angkutan sungai, dan angkutan udara. Pemindahan beras dengan menggunakan angkutan udara hanya dilakukan di Irian Jaya dari Jayapura atau Biak ke Wamena. Angkutan yang terbesar digunakan adalah angkutan laut, yaitu lebih dari 80% total pemindahan beras antar daerah.<sup>124</sup> Pada 1972, Bulog mengadakan perjanjian kerjasama dengan pihak *Indonesian Shipowner Association* (INSA) dalam hal penyaluran bahan pangan sehingga bahan pangan tersebut datang tepat waktu di daerah tujuan.<sup>125</sup>

Agar distribusi bisa selalu lancar, maka diperlukan persediaan beras nasional. Pemerintah dalam kebijakan persediaan beras nasional selalu berorientasi pada persediaan beras yang cukup dengan mengutamakan pembelian dan pengadaan beras dalam negeri. Apabila tidak mencukupi untuk kebutuhan nasional, maka pemerintah yang diwakili oleh Bulog melakukan impor serta apabila terdapat kelebihan persediaan beras maka beras tersebut dapat diekspor.<sup>126</sup>

**Tabel 3. 6 Rata-rata Pengadaan Beras Dalam Negeri oleh Bulog (1969-1988)**

<b>Pelita/Tahun</b>	<b>Jumlah Pengadaan (Ton)</b>	<b>Produksi Beras Dalam Negeri (000 ton)</b>	<b>Pengadaan Terhadap Produksi (%)</b>
Pelita I (1969-1973)	326.470	13.251	2,46
Pelita II (1974-1978)	550.180	15.316	3,59
Pelita III (1979-1982)	693.860	20.487	3,39
Pelita IV (1984-1988)	2.747.551	25.892	6,75

Sumber: diolah oleh Biro Pusat Statistik (BPS) Indonesia (1988)

Pada tabel 3.4 dapat dilihat bahwa pada Pelita I Bulog membeli produksi beras sebesar 326.470 ton dari total produksi 13.251.000 ton. Seperti diketahui, produksi beras Indonesia pada Pelita II mengalami peningkatan sebesar 15.316.000 ton. Dari jumlah tersebut Bulog membeli hasil produksi beras tersebut sebanyak 550.180 ton. Dan pada Pelita III Bulog dapat membeli hasil produksi beras dalam negeri dengan jumlah 693.860 ton. Angka tersebut terus meningkat

<sup>124</sup> *Ibid*

<sup>125</sup> *Harian Abadi*, 7 Desember 1972; *Suara Karya*, 22 Desember 1972; dan *Kompas*, 15 Desember 1972.

<sup>126</sup> Departemen Pertahanan Keamanan RI. 1999. *Optimalisasi Pengadaan Bahan Pangan Pokok Beras dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Pangan*. Jakarta: Departemen Pertahanan Keamanan RI.

dibandingkan pada masa pelita-pelita sebelumnya. Puncaknya adalah pada Pelita IV, ketika Indonesia dikatakan mencapai swasembada beras. Pada Pelita IV ini, Bulog dapat membeli beras produksi dalam negeri sejumlah 2.747.551 ton. Untuk memenuhi kebutuhan para konsumen beras, dari tahun ke tahun Bulog berusaha meningkatkan jumlah pengadaan berasnya. Hal ini dapat kita lihat dari presentase pengadaan beras dalam negeri pada Pelita I hanya berjumlah 2,46% berubah menjadi 6,75% pada Pelita IV.

**Tabel 3.7 Harga Dasar Gabah, Pupuk Urea dan Rasio Harganya 1980-1988**

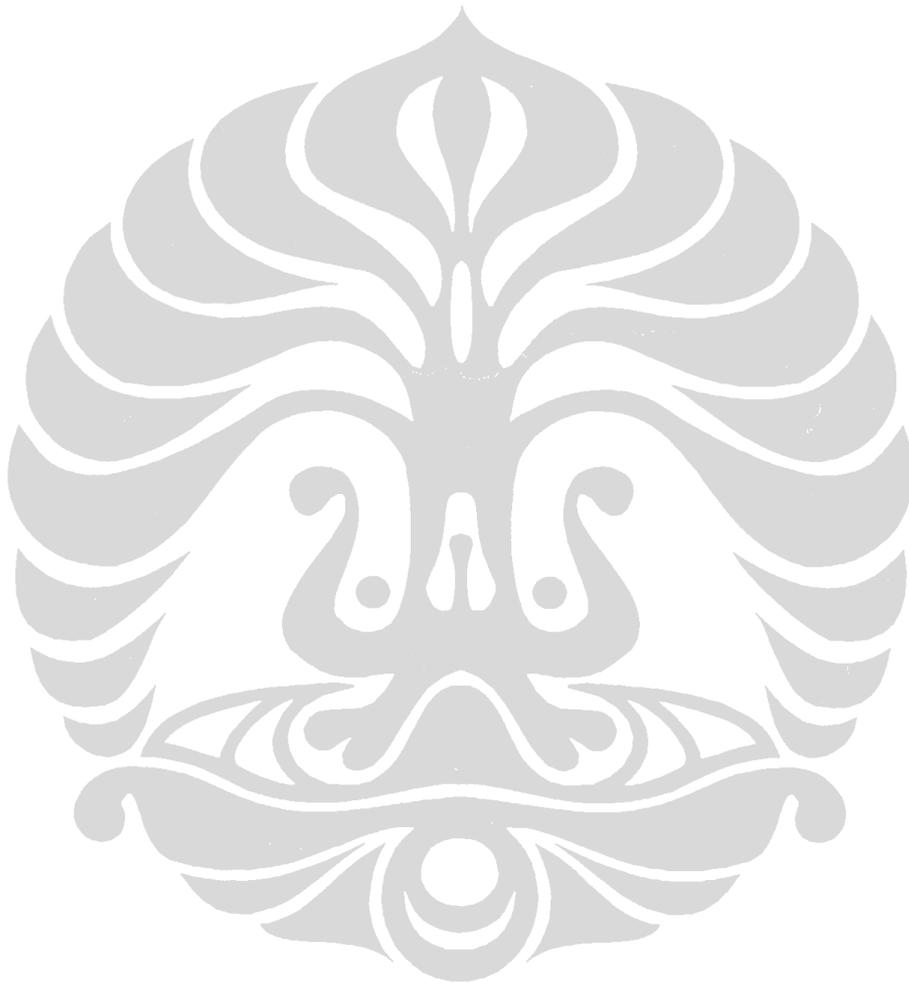
Tahun	Harga Dasar Padi (GKG) (Rp/Kg)	Urea (Rp/Kg)	Rasio Harga GKG/Urea
1980	105	70	1,5
1981	120	70	1,71
1982	135	70	1,93
1983	145	90	1,61
1984	165	90	1,83
1985	175	100	1,75
1986	175	125	1,40
1987	190	125	1,52
1988	210	135	1,56

Sumber: Beddu Amang dalam buku *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*. 1999

Jika kita perhatikan tabel 3.5, dapat dilihat hingga tahun 1988 pun pemerintah ternyata tidak dapat menjalankan kebijakan harga minimum padi yang berpihak kepada petani. Dalam penetapan harga dasar gabah, pemerintah berusaha menekan harga dasar tersebut serendah mungkin. Hal ini bertujuan agar harga beras yang didistribusikan ke masyarakat tidak melambung tinggi.

Namun, sejak perhatian pemerintah terhadap sektor pertanian semakin berkurang pada tahun 1987 menyebabkan sektor pertanian kembali terpuruk (lihat tabel 3.3). Dan akibatnya adalah hasil produksi pertanian dari tahun ke tahun terus mengalami penurunan. Padahal jumlah beras yang dibutuhkan terus bertambah, baik karena pertambahan jumlah penduduk maupun peningkatan daya beli masyarakat. Hal ini menyebabkan pemerintah harus kembali mengimpor beras dari Negara lain. Hingga tahun 1988 pun keadaan ini masih belum dapat

berubah.<sup>127</sup> Dampak negatif yang paling dirasakan oleh masyarakat adalah terus melambunginya harga beras. Padahal beras merupakan makanan pokok penduduk Indonesia yang sudah tidak dapat digantikan dengan bahan makanan lainnya.



---

<sup>127</sup> *Berita Buana*, 9 September 1988

## BAB IV

### DAMPAK PROGRAM SWASEMBADA BAGI PETANI PRODUSEN BERAS

#### IV.1 Petani dalam Kebijakan Pangan Orde Baru

Negara Indonesia adalah sebuah negara agraris. Sebagian besar penduduknya hidup dari usaha dan hasil-hasil pertanian. Berdasarkan sensus penduduk 1971, dapat diketahui bahwa sejumlah 80,47 juta orang atau 67,5% dari seluruh jumlah penduduk merupakan angkatan kerja. Sedangkan dari jumlah tersebut sebesar 65,81 juta atau 81,8% dari seluruh angkatan kerja tersebut berada di daerah pedesaan dan bekerja dalam sektor pertanian.<sup>128</sup> Sektor pertanian merupakan tempat sebagian besar penduduk bergantung hidup keluarganya sehari-hari. Pada masa Orde Baru, kebijakan pangan merupakan prioritas yang utama. Tentunya kebijakan pangan ini sangat erat kaitannya dengan pembangunan di sektor pertanian karena sektor pertanian merupakan faktor pendukung dari kebijakan pangan tersebut.

Perdebatan terhadap strategi pembangunan pertanian ini sebenarnya sejak awal juga sudah terjadi. Di satu sisi pemerintahan Orde Baru ingin menata basis bagi infrastruktur pedesaan yang bermanfaat untuk masyarakat dan kesejahteraan petani yang merupakan penduduk Indonesia yang paling dominan. Tujuan awalnya adalah pembangunan pertanian dapat mendongkrak seluruh kegiatan ekonomi dan kesejahteraan para petani. Untuk rencana merealisasikan kebijakan pembangunan yang berorientasi kepada kesejahteraan para petani, maka ditugaskan Achmad Tirtosudiro dan Bustanul Arifin untuk menganalisis dan menyusun formulasi kebijakan pangan, terutama untuk mengatasi rawan pangan.<sup>129</sup> Namun Walter P Falcon, seorang guru besar dari Stanford University, yang bertugas membantu para ekonom Indonesia yang sering disebut dengan Mafia Berkeley (arsitek ekonomi orde baru), memiliki pandangan khusus dalam pembangunan ekonomi pertanian. Menurut Falcon sebaiknya kebijakan ekonomi tidak berdasarkan pada kebijakan pertanian, melainkan pada kebijakan pangan. Ada perbedaan penting dari kedua kebijakan ini. Kebijakan pertanian difokuskan

<sup>128</sup> Ali Moertopo. 1975. *Buruh dan Tani dalam Pembangunan*. Jakarta: CSIS. Hal: 35.

<sup>129</sup> M. Dawam Rahardjo. 1997. *Pembangunan Ekonomi Nasional*. Jakarta: Intermedia. Hlm. 195

pada kesejahteraan petani, sedangkan kesejahteraan pangan fokusnya dititikberatkan untuk konsumen dan produsen atau petani.<sup>130</sup> Namun seiring dengan perkembangannya, Pemerintah Orde Baru hanya memperhatikan masyarakat kota sehingga kesejahteraan petani pun terabaikan.

Keseriusan Pemerintah Orde Baru dalam menangani sektor pertanian pangan memang sudah teruji. Hal ini dapat dibuktikannya dengan tercapainya swasembada pangan di Indonesia pada 1984/1985. Berbagai program disusun dan dilaksanakan yang berkaitan dengan pangan, seperti Bimas (Bimbingan Massal), Inmas (Intensifikasi Massal), Insus (Intensifikasi Khusus), dan Supra Insus. Selain itu, Pemerintah Orde Baru juga membentuk berbagai Kelembagaan pangan, seperti Badan Usaha Unit Desa/Koperasi Unit Desa (BUUD/KUD)<sup>131</sup>, Badan Urusan Logistik (Bulog) di tingkat Pusat, Depot Logistik (Dolog) di Tingkat Provinsi, dan Sub Depot Logistik (Subdolog) di tingkat kabupaten/kotamadya. Penggunaan pupuk kimia, pestisida, dan bibit unggul seperti varietas unggul tahan wereng (VUTW) juga diperkenalkan dengan tujuan meningkatkan hasil produksi pertanian.

Keberhasilan pemerintah Orde Baru dalam meningkatkan produksi pangan tersebut, khususnya padi, dikenang oleh masyarakat luas. Prestasi itu memang sangat membanggakan. Tetapi prestasi gemilang dalam peningkatan produksi pangan ini tidak diikuti dengan peningkatan pendapatan petani. Padahal aktor utama peningkatan produksi pangan (padi) tersebut adalah petani. Seharusnya pembinaan kaum tani mendapatkan prioritas utama dari pemerintah agar kebijakan ini berjalan dengan sempurna. Upaya pembinaan kaum tani memang sempat berjalan, namun hasilnya tidak cukup memuaskan. Hal ini dapat dilihat dengan nasib petani yang tidak kunjung membaik seiring dengan berjalannya kebijakan pemerintah tersebut. Keadaan ini diperparah dengan adanya rasa keterpaksaan para kaum tani ini untuk mengikuti program pemerintah. Para petani merasa dirinya hanya dijadikan sebagai alat untuk menjalankan kebijakan

---

<sup>130</sup> Mubyarto. 1999. *Reformasi Sistem Ekonomi dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta: Aditya Media. Hlm.--

<sup>131</sup> Pembentukan Badan Usaha Unit Desa (BUUD) memiliki tujuan, yaitu menumbuhkan dan meningkatkan peranan dan tanggung jawab para petani produsen beras dengan tujuan agar para petani produsen tidak hanya merasa memiliki tanggung jawab untuk ikut serta meningkatkan produksi itu sendiri, tetapi juga secara nyata dapat memetik dan menikmati hasilnya guna peningkatan taraf hidup mereka (*Indonesia Raya*, 8 Juni 1973).

pemerintah seperti pada masa Bimas Gotong Royong. Dalam program Bimas Gotong Royong ini terdapat unsur-unsur kekuasaan dan paksaan. Para pejabat desa juga seringkali melakukan penindasan kepada para petani seperti harus menanam tanaman padi jenis bibit unggul yang laku di pasaran. Selain itu, para pejabat desa tersebut juga sering melakukan penyelewengan pupuk sehingga distribusi pupuk cenderung terlambat. Kejadian ini hampir terjadi di seluruh wilayah di pulau Jawa.<sup>132</sup>

Sejak “Revolusi Hijau”<sup>133</sup> mulai digemakan di Indonesia, Pemerintah Indonesia juga mulai sibuk melancarkan program penyuluhan yang bertujuan untuk meningkatkan produksi pangan. Untuk menjalankan programnya, pemerintah mendapatkan suntikan dana dari Bank Dunia. Namun sumbangan dana tersebut merupakan sumbangan bersyarat. Syaratnya adalah para petani Indonesia harus menggunakan pupuk, pestisida, dan benih impor. Misalnya penggunaan bibit padi IRRI dari Filipina. Tentunya program ini membutuhkan keikutsertaan petani secara langsung sebagai pelaku utama sektor pertanian. Pada masa Orde Baru, program penyuluhan ini dimulai dengan Bimas yang merupakan lanjutan program pada masa Demokrasi Terpimpin. Namun program ini membentur kesulitan di bidang kredit dan distribusi pupuk. Sejak musim tanam Desember 1968, Pemerintah melancarkan program “Bimas Gotong Royong”. Program ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan program sebelumnya, akan tetapi program ini dilaksanakan secara besar-besaran disertai dengan penyediaan pupuk dan bantuan kredit.<sup>134</sup> Pada musim tanam 1968/1969 program ini mengikutsertakan satu juta petani dengan luas area 300.000 hektar yang terletak di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Dalam program ini, para peserta disarankan untuk menerapkan panca usaha tani selama proses produksi, yaitu

---

<sup>132</sup> *Kompas*, 25 September 1970

<sup>133</sup> Program ini tidak terlepas dari peranan CGIAR (Consultative Group On International Agricultural Research), suatu lembaga pertanian yang khususnya menyebarluaskan program Revolusi Hijau dengan cara memberikan bantuan berupa bibit unggul, pestisida, dan pupuk kimia. Lembaga ini didirikan pada tahun 1971 oleh Robert S. Mc Namara, Presiden Bank Dunia saat itu. Ia merupakan mantan pimpinan perusahaan Ford dan Menteri Pertahanan Amerika Serikat ketika terjadi Perang Vietnam. (dalam *Prisma* edisi 3 Maret 1994. Hlm. 3-21)

<sup>134</sup> Leon A Mears. 1982. *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hlm. 40.

penggunaan bibit unggul, pemupukan, pengairan yang baik, pemberantasan hama dan penyakit, serta metode bercocok tanam yang baik.

Pada awalnya program Bimas ini kurang menarik minat para petani. Hal ini disebabkan para petani tradisional ini masih lebih takut terhadap resiko yang akan ditanggungnya seperti gagal panen dibandingkan dengan keuntungan yang dijanjikan pemerintah jika program ini berhasil dilaksanakan. Keadaan ini sesuai dengan pendapat yang dikeluarkan oleh Clifford Geertz. Ia mengatakan bahwa: “Petani tradisional, karena sikapnya yang subsisten, dinilai bersikap kurang tanggap terhadap inovasi dan resiko sehingga dalam setiap tindakannya lebih mementingkan sikap mengamankan diri lebih dahulu (*safety first*)”.<sup>135</sup> Sikap seperti ini sangat dimungkinkan karena ikatan kelompok yang kuat sehingga kelompok bisa menjadi tempat menggantungkan resiko dan medium untuk membagi-bagi resiko secara kolektif. Dengan demikian, sikap kolektif lebih menonjol dibandingkan dengan sikap individual-rasionalnya. Dalam tatanan sikap dan budaya seperti ini, maka petani sulit menjadi pengambil resiko yang berani dan mencoba berbagai kemungkinan tindakan yang beresiko tinggi.

Oleh karena itu, agar program ini dapat berjalan dengan lancar, maka diperlukan usaha yang lebih maksimal. Caranya adalah dengan melakukan pemaksaan secara halus terhadap para petani agar mereka mau menjalankan program ini. Para petani dipaksa untuk menanam dengan menggunakan bibit unggul yang disarankan oleh pemerintah.<sup>136</sup> Jika tidak, maka mereka akan terkena sanksi. Sanksinya pun bermacam-macam, misalnya saja mereka harus rela tanaman mereka dibabat karena bibit yang dipakai bukan jenis varietas unggul tahan wereng (VUTW). Sanksi tersebut tidak hanya berlaku pada petani tetapi juga untuk seluruh pegawai-pegawai perangkat desa. Apabila target produksi beras di suatu wilayah tidak tercapai maka kedudukan para pejabat seperti Gubernur, Bupati, Camat, atau Lurah akan terancam. Hal ini menimbulkan penekanan-penekanan ke bawah (vertikal) menjadi lebih besar.<sup>137</sup> Jika tidak ingin celaka maka mereka harus menuruti keinginan pemerintah untuk menjalankan program Bimas tersebut. Selain itu, petani juga diharuskan menggunakan pupuk

---

<sup>135</sup> Clifford Geertz. 1983. *Involusi Pertanian*. Jakarta: Bhintara Karya Aksara. Hlm. 6-7

<sup>136</sup> *Kompas*, 25 September 1970.

<sup>137</sup> *Indonesia Raya*, 8 Juni 1973.

dari program Bimas. Pupuk tersebut merupakan pupuk kimia yang dibuat oleh sebuah Perusahaan kimia swasta (CIBA) yang ditunjuk oleh pemerintah. Sayangnya, pupuk tersebut belum pernah diuji coba sebelumnya. Para petani seolah-olah dijadikan sebagai sebuah objek percobaan berhasil atau gagalnya program pemerintah ini. Situasi demikian membuat para petani selalu merasa berada dalam sebuah pilihan yang serba sulit.

Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa secara umum kehidupan para petani memang sangat miskin dan rentan terhadap gejolak sekecil apapun yang menimpa mereka. James Scott dalam *Moral Ekonomi Petani* mengutip R. H Tawney menyatakan:

“Ada daerah-daerah dimana posisi penduduk pedesaan ibarat orang yang selamanya berdiri terendam dalam air sampai ke leher, sehingga ombak yang kecil sekalipun sudah cukup untuk menenggelamkannya.”<sup>138</sup>

Pendapat seperti ini memang masih cocok untuk melukiskan nasib petani Indonesia. Para petani di Indonesia adalah orang-orang yang dibutuhkan ketika pemerintah sedang membutuhkan mereka untuk membangun negara tetapi dilupakan setelah negaranya menjadi kuat. Orde Baru membutuhkan para petani untuk memproduksi pangan sebanyak mungkin agar tercipta swasembada pangan. Akan tetapi, setelah tujuan tersebut tercapai, mereka mengabaikan nasib petani yang masih tertinggal dalam kesengsaraan.

Hal ini disebabkan sebagian besar petani Indonesia sebenarnya merupakan kelompok buruh tani dan petani gurem (*peasant* bukan *farmers*).<sup>139</sup> Kelompok *farmers* sering dijuluki sebagai “petani berdasi”. Karena mereka merupakan orang kaya dan orang kota. Selain itu, ada juga yang memberikan julukan lain seperti “petani daun”, karena mereka hanya berada di bagian atas atau hanya punya kegiatan usaha pada saat panen. Mereka umumnya memang bernasib lebih baik dibandingkan dengan “petani akar”, yaitu mereka yang berada di lapisan paling bawah dan benar-benar bercocok tanam.<sup>140</sup> Dalam pengertian agrobisnis, *farmers* adalah “petani-pedagang”. Mereka melakukan usaha tani tidak hanya untuk

<sup>138</sup> James Scott. 1981. *Moral Ekonomi Petani*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 59

<sup>139</sup> Ali Moertopo. 1975. *Buruh dan Tani dalam Pembangunan*. Jakarta: CSIS. Hlm. 36

<sup>140</sup> J.A Noertjahyo. 2005. *Dari Ladang Sampai Kabinet*. Jakarta: Kompas. Hlm. 14

memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri, tapi sebagian produksinya juga dijual. Kebanyakan dari mereka memiliki kemahiran dalam hal bertani dan menguasai ilmu dan kiat-kiat pemasaran. Sementara itu, petani gurem (*peasant*) adalah mereka yang bercocok tanam untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya bahkan seringkali hasil yang mereka dapatkan jauh dari kata cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Oleh karena itu, para petani gurem ini berharap dengan mengikuti program Bimas, nasib mereka akan jauh lebih baik.

Dalam program Bimas, pemerintah menetapkan harga maksimum pupuk sama dengan harga minimum gabah. Kalau hal ini benar-benar berlaku maka para petani akan memperoleh keuntungan sebesar 100% dari hasil produksinya.<sup>141</sup> Selain itu, Pemerintah juga menyiapkan anggaran khusus untuk pembangunan desa. Dalam anggaran pembangunan 1975/1976, Inpres Bantuan Pembangunan Desa pada 1975 hanya berjumlah Rp 200.000,- menjadi Rp 300.000,- pada 1976 setiap tahunnya untuk setiap desa.<sup>142</sup> Kemudian dengan dalih meningkatkan kesejahteraan petani, pemerintah menambah jumlah BUUD/KUD menjadi 2.315 buah pada 1973. Padahal pada 1971, jumlah BUUD/KUD hanya sekitar 104 buah. BUUD/KUD di sini juga berperan sebagai tempat bantuan permodalan dengan sistem kredit. Selain itu, Koperasi tingkat desa (KUD) secara khusus menjadi lembaga utama dalam program pengembangan beras domestik. KUD adalah lembaga yang didirikan dan didanai pemerintah yang membeli beras dari petani yang selanjutnya menjual kembali ke Bulog dan menjamin harga dasar gabah bagi petani. Tujuannya adalah untuk memastikan suplai beras dan meningkatkan pendapatan petani. Dalam hal jual-beli produksi pertanian ini, KUD mengambil keuntungan sekitar 8% dari harga penjualan. KUD diharapkan mampu menggantikan posisi pedagang Cina yang secara tradisional sudah kuat. Sebab KUD merupakan sistem lembaga ekonomi yang diorganisir sebagai usaha bersama yang didasarkan atas prinsip kekeluargaan (*family principle*). Hal ini tentunya sangat menggiurkan petani dan dapat dijadikan sebagai sebuah angin segar untuk para petani. Karena pada awalnya sebagian besar dari mereka mengikuti program ini adalah sebuah keterpaksaan.

---

<sup>141</sup> Leon A Mears. 1982. *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hlm. 40. Terdapat dalam "Rumus Tani".

<sup>142</sup> Ali Moertopo. 1975. *Buruh dan Tani dalam Pembangunan*. Jakarta: CSIS. Hlm. 51

## IV.2 Dilema Swasembada Beras Bagi Petani

Kemiskinan petani merupakan sebuah realitas kehidupan. Kemiskinan itu bukan karena petani bersifat malas atau tidak produktif. Tetapi kemiskinan tersebut merupakan sebuah dampak negatif dari kebijakan pemerintah yang seringkali berat sebelah. Hal ini seperti yang terjadi pada masa kebijakan pangan Orde Baru. Pada masa pemerintahan Orde Baru, para petani dituntut oleh pemerintah untuk memproduksi bahan pangan secara maksimal agar kebutuhan pangan seluruh penduduk Indonesia dapat tercukupi. Tuntutan demikian membuat para petani perlu bekerja secara ekstra agar hasil yang diperoleh sesuai dengan permintaan pemerintah. Keadaan ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan keadaan yang dialami pada masa penjajahan pemerintah Hindia Belanda. Mubyarto, dalam buku yang berjudul “*Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*” membandingkan kondisi petani tahun 1980 dengan petani zaman sistem Tanam Paksa sampai zaman Kerajaan Mataram:

“...berbicara tentang politik pertanian, petani yang dihadapi pemerintah Indonesia tahun 1980, ternyata memiliki ciri-ciri yang tidak terlalu berbeda dengan petani pada zaman tanam paksa tahun 1830-1870 atau bahkan zaman kerajaan Mataram.”<sup>143</sup>

Pada era Orde Baru, para petani dipaksa oleh pemerintah untuk mengikuti seluruh program, baik Bimbingan Massa (Bimas) maupun Intensifikasi Massa (Inmas) demi tercapainya swasembada pangan di Indonesia. Teori tentang kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pada kenyataannya tidak sama persis dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Para petani sering mengeluh karena mereka lebih sering mengalami kegagalan panen. Kegagalan panen disebabkan tidak cocoknya pupuk kimia terhadap tanah mereka. Sehingga tingkat kesuburan tanah dari waktu ke waktu semakin berkurang. Selain itu, bibit unggul yang diberikan oleh pemerintah tidak sebaik yang mereka harapkan. Seperti misalnya, bibit unggul VUTW, di satu sisi bibit ini memang tahan terhadap serangan hama wereng. Namun di lain sisi bibit ini tidak tahan terhadap serangan hama tikus dan

<sup>143</sup> Mubyarto. 1984. *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Sinar Harapan. Hlm.18

sejenisnya. Bibit unggul yang diberikan oleh pemerintah memang hasilnya dua kali lipat lebih banyak dibandingkan sebelumnya. Namun, kualitas dari padi tidak lebih baik dibandingkan sebelumnya. Seperti yang terjadi di wilayah pedesaan di Jawa Barat. Para petani di desa Sukahaji (Majalaya) dan sekitarnya mengeluh bahwa bibit unggul yang diberikan oleh pemerintah mengalami penurunan mutu setelah jangka waktu tiga tahun. Jenis bibit unggul IR-36 dan IR-38 memerlukan waktu sedikitnya empat bulan dari waktu tanam sampai panen.<sup>144</sup> Masalah makin rendahnya mutu bibit unggul telah menjadi masalah umum, bukan saja di Majalaya tetapi di bagian-bagian lain pulau Jawa, dan para petani kehilangan kepercayaan pada varietas yang baru.<sup>145</sup>

Kemudian, dilarangnya penanaman padi lokal dengan alasan tidak tahan wereng, umur panjang, dan produksinya rendah mengakibatkan bibit padi jenis ini lenyap dari khasanah dunia pertanian Indonesia. Padahal padi lokal memiliki kualitas yang baik seperti misalnya produksi berasnya yang pulen dan berbau wangi. Hal ini tentunya sangat merugikan petani, meskipun dengan bibit unggul produksi padi di Indonesia dapat melonjak cepat dan berhasil mencapai swasembada pada 1984. Akan tetapi, apabila terjadi gagal panen maka seluruh kerugian harus ditanggung sendiri oleh petani.

Penunggakan hutang kredit Bimas adalah masalah terberat selanjutnya yang harus ditanggung oleh petani. Hal ini merupakan persoalan yang juga selalu memusingkan BRI, suatu keadaan yang dapat mengakibatkan BRI menjadi lebih kaku dalam memberikan kredit dan menutup sumber kredit petani pada musim tanam selanjutnya. Terkadang petani dihadapkan kepada persoalan rumit, petani sebenarnya sudah melunasi hutangnya, tetapi uangnya “dipakai dulu” oleh pejabat-pejabat desa baik untuk keperluan dinas, misalnya untuk melunasi uang angsuran kredit Bimas mereka maupun untuk keperluan pribadi.<sup>146</sup> Dalam hal demikian petani kembali menjadi korban. Jika permasalahan hutang ini sudah terjadi, para petani seringkali terjebak dalam perangkap “Lintah Darat” yang memberikan pinjaman modal dengan bunga yang sangat tinggi. Alternatif lain dan paling sering dilakukan oleh para petani adalah pergi kepada para pelepas uang

---

<sup>144</sup> Joan Hardjono. 1990. *Tanah, Pekerjaan, dan Nafkah*. Yogyakarta: UGM Press. Hlm. 155

<sup>145</sup> *Tempo*, 18 Juli 1981

<sup>146</sup> *Kompas*, 6 Oktober 1976 dan *Harian Masa Kini*, 9 Juli 1973

dan terlibat dalam sistem ijon. Hal ini semakin menambah beban kehidupan para petani. Para petani semakin sulit menjalani hidup karena minimnya hasil panen dan terlilit banyak hutang. Penunggakan kredit Bimas memang sebuah permasalahan yang berat. Di wilayah Jawa Barat, para pamong praja terpaksa menjual tanah bengkok untuk melunasi tunggakan kredit Bimas sebesar 2,5 juta rupiah.<sup>147</sup>

**Tabel 4.1 Penyaluran Kredit Bimas dan Inmas Padi 1971/72-1984/85 (juta)**

Tahun	Realisasi Penyuluhan (Rp 000.000)	Pengembalian (Rp 000.000)	Tunggakan		Petani (orang)
			(Rp 000.000)	%	
1971/72	9.815,1	9.463,7	351,4	3,5	1.538,4
1972/73	15.330,8	14.569,4	761,4	4,9	2.071,4
1973/74	36.492,3	33.651,7	2.840,6	7,7	3.106,9
1974/75	53.096,5	48.437,2	4.659,3	8,7	3.603,2
1975/76	72.228,5	64.902,3	7.386,2	10,21	3.581,9
1976/77	71.314,3	61.364,4	9.949,9	13,95	3.004,1
1977/78	62.084,7	51.543,4	10.541,3	16,97	2.434,5
1978/79	60.282,9	50.371,4	9.911,5	16,44	2.151,1
1979/80	49.503,9	42.482,8	7.020,1	14,18	1.006,5
1980/81	50.115,2	40.545,1	9.570,1	19,09	1.519,8
1981/82	62.501,8	45.280,5	17.221,3	27,55	4.740,2
1982/83	59.353,7	37.379,7	21.974	37,02	481,9
1983/84	23.493,2	16.349,7	7.143,5	30,04	563
1984/85	5.649,7	4.415,8	1.233,9	21,84	154,9

Sumber: Badan Pusat Statistika (BPS) tahun 1974/1988

Kasus lain yang paling sering terjadi adalah jatuhnya harga gabah. Kasus ini sering terjadi pada saat panen raya yang biasanya jatuh pada musim hujan. Gabah melimpah dengan kadar air yang cukup tinggi, sementara cuaca tidak mendukung dalam melakukan pengeringan produksi. Teknologi sederhana dan tepat guna untuk proses pengeringan juga belum banyak dimiliki oleh para petani. Soal kurangnya penerapan teknologi tepat guna yang bermanfaat bagi petani itu juga menjadi keluhan petani di beberapa tempat, baik di Jawa Tengah, Jawa Timur, maupun daerah lain. Akibatnya banyak KUD enggan membeli gabah para petani tersebut. Di berbagai daerah Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan Sumatra Utara, sejumlah KUD menolak membeli gabah

<sup>147</sup> *Tempo*, 7 November 1971.

petani.<sup>148</sup> Hal ini disebabkan gabah-gabah yang dibeli oleh KUD ternyata banyak yang ditolak sub-Dolog. Alasan penolakan tersebut disinyalir karena gabah petani tidak memenuhi syarat. Syaratnya adalah gabah tidak terlalu mengandung kadar air yang terlalu tinggi. Tapi syarat tersebut rupanya sulit dipenuhi kebanyakan KUD.<sup>149</sup>

Sikap tidak terduga muncul dari pihak pemerintah. Pada 1970-an, Bulog melakukan pembelian beras jika harga beras di bawah Rp 36/Kg. Hal ini disebabkan persediaan beras yang cukup melimpah sehingga Bulog merasa tidak perlu banyak beras. Padahal jika beras-beras tersebut tidak laku dijual maka petani tidak memiliki penghasilan yang cukup untuk memenuhi kebutuhannya.<sup>150</sup> Pemerintah justru menyarankan agar mereka (petani dan KUD) menahan gabah itu sementara. Gabah yang berada dalam penyimpanan itu dirawat dengan baik, dijemur untuk mengurangi kadar airnya, atau ditampi guna mengurangi kadar hampanya. Dengan cara itu, harganya akan meningkat. Tapi menurut Prof. Sjamsoe' oed Sadjad, guru besar agronomi IPB mengatakan bahwa “seharusnya pemerintah memberikan subsidi untuk biaya pengeringan”.<sup>151</sup> Langkah itu dipandang lebih layak dibandingkan menyarankan petani supaya menyimpan gabah mereka di lumbung pribadi. Bagaimanapun juga, petani Indonesia sebagian besar adalah petani kecil, yang setelah panen terpaksa segera menjual sebagian panen mereka untuk membayar kembali kredit Bimas. Petani-petani kecil<sup>152</sup>, menurut sebuah penelitian, lazimnya tidak bisa menyimpan gabah untuk mencukupi kebutuhan keluarga sampai panen berikutnya. Kurangnya gudang-gudang penampungan beras juga dijadikan alasan kurangnya pembelian beras petani oleh Bulog. Bulog khawatir tidak dapat menyimpan beras tersebut dengan baik.<sup>153</sup> Kalau sudah begini, biasanya KUD melempar gabah tadi ke pasar bebas dengan harga bantingan, biasanya jauh di bawah harga pasar.

Kenyataan di atas merupakan indikator bahwa penanganan masalah pertanian pangan khususnya padi, belum terkoordinasi secara harmonis di antara

<sup>148</sup> *Artikel Tempo*, 3 Oktober 1981 dan *artikel Tempo*, 18 Mei 1985

<sup>149</sup> *Pos Indonesia*, 11 Desember 1971 dan *Harian Kami*, 8 Desember 1971.

<sup>150</sup> *Warta Harian*, 10 September 1970.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Petani jenis ini, yang hanya memiliki lahan kurang dari 0,5 ha (pada 1980), berjumlah 11 juta orang. (*Tempo*, 3 Oktober 1981)

<sup>153</sup> *Kompas*, 8 Desember 1972.

berbagai instansi pemerintah dan lembaga yang terkait. Sekaligus memberikan gambaran bahwa kedudukan para petani lebih sebagai “objek penderita” dalam menggeluti profesinya. Petani tidak berdaya menghadapi anjloknya harga produk-produk yang melimpah pada saat panen besar, sekaligus juga tidak bisa berbuat apa-apa ketika berbagai sarana produksi pertanian harganya melambung tinggi. Berikut ini dapat dilihat data mengenai perbandingan harga pada musim panen dengan musim paceklik.

**Tabel 4.2: Perbedaan antara Harga Gabah per kg pada Musim Panen dan Musim Paceklik Tahun 1973/1974 – 1985/1986<sup>154</sup>**

Tahun	Harga Musim Panen Mei-Juli (Rp/Kg)	Harga Musim Paceklik Desember-Februari (Rp/Kg)	Perbedaan Harga Terhadap Musim Paceklik
1973/1974	41,50	54,37	23,7
1974/1975	42,25	52,57	19,6
1975/1976	50,22	70,50	28,8
1976/1977	65,89	75,67	12,9
1977/1978	69,33	80,67	14,1
1978/1979	68,40	91,43	25,2
1979/1980	102,36	118,82	13,9
1980/1981	115,42	134,72	14,3
1981/1982	127,69	148,43	14,0
1982/1983	139,50	172,94	19,3
1983/1984	165,14	201,01	17,8
1984/1985	174,44	192,07	9,2
1985/1986	185,31	205,14	9,7

Catatan: Kolom 4 =  $\frac{(\text{Kolom 3}) - (\text{Kolom 2})}{(\text{kolom 3})} \times 100\%$

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pada musim panen (dalam keadaan pasar yang normal) terdapat harga yang rendah sekali. Selisih perbedaan harga

<sup>154</sup> Lampiran pidato kenegaraan Presiden RI di depan Sidang MPR dalam beberapa edisi

tersebut sangat mencolok yaitu sekitar 12% ke atas. Selisih harga terendah yaitu terjadi antara tahun 1984/1985 yaitu sebesar 9,2% dan pada tahun 1985/86 sebesar 9,7%. Selisih harga tersebut disebabkan pada tahun tersebut produksi beras di Indonesia sedang berada pada fase tinggi, sehingga persediaan beras masih cukup untuk memenuhi kebutuhan banyak masyarakat.

Keterpurukan petani ditambah lagi karena terjadinya proses penurunan tingkat kesuburan tanah sebagai akibat penggunaan pupuk dan pestisida yang berlebihan. Dari hasil penelitian beberapa lembaga sosial ekonomi pertanian, diindikasikan bahwa penggunaan pupuk anorganik atau pupuk kimia secara terus-menerus, serta penerapan komposisi yang tidak tepat, mengakibatkan kondisi tanah pertanian menjadi kritis, dan menurunkan tingkat kesuburan tanah. Sehingga semakin lama penggunaan pupuk kimia yang tidak dibatasi mengakibatkan terjadinya proses endapan atau residu pupuk kimia terhadap tanah. Hama dan penyakit tanaman juga semakin kebal terhadap pestisida. Ironisnya lagi penggunaan pestisida ini ternyata menyebabkan biaya produksi dan proses pengolahan lahan pertanian membutuhkan biaya tinggi. Hal ini terutama disebabkan oleh semakin mahalnya harga pupuk dan naiknya ongkos tanam sampai panen.<sup>155</sup> Padahal para petani sudah sangat tergantung pada penggunaan pupuk kimia. Konsekuensinya adalah harga jual tidak seimbang jika dibandingkan dengan biaya produksi. Hal ini mengakibatkan penghasilan petani menjadi semakin dilematis. Karena biaya produksi tinggi tetapi hasil produksi jumlahnya semakin turun dan harga jual hasil pertanian juga tidak seimbang.

Sementara itu rekayasa teknologi yang diharapkan bisa membantu para petani dalam proses peningkatan produksi dan hasil pertanian ternyata hasilnya juga tidak memuaskan. Bercocok tanam dengan varietas padi IRRI sangat tergantung kepada penggunaan pupuk kimia dan irigasi selama proses penanaman sampai tiba waktu untuk panen. Para petani miskin ini justru semakin terjepit karena mereka tidak mampu membiayai proses produksi yang semakin tinggi akibat pembelian pupuk dan pembayaran iuran berlangganan air irigasi untuk sawah mereka.

---

<sup>155</sup> *Harian Berita Buana*, 26 Januari 1972 dan *Harian Kami*, 21 September 1973.

Keterjepitan posisi itu semakin diperparah jika sumber daya alamnya ikut mengengcet, seperti terjadinya kemarau panjang yang sangat terik dan berlanjut dengan terjadinya kelangkaan air. Sebaliknya, hujan yang berlebihan pun tidak menguntungkan para petani. Banjir bisa menghancurkan segalanya, mempersulit proses panen dan setidaknya menghambat kerja rutin dalam menangani pascapanen. “Banjir dan kekeringan menambah penderitaan petani, merusak sumber daya dan atau infrastruktur serta memperbesar harga pokok,” kata A. Syarifuddin Karama, Staf Ahli Menteri Pertanian Bidang Teknologi.<sup>156</sup> Namun sangat disayangkan, Pemerintah seolah tutup mata terhadap semua kesulitan yang menimpa para petani Indonesia. Maka lengkaplah bahaya yang mengancam para petani dari berbagai segi, baik pada musim hujan maupun pada musim kemarau. Dan siklus penderitaan itu nyaris tidak pernah berhenti, ibarat jalan tanpa ujung. Banyak petani merasa bahwa mereka terseok-seok “berjalan sendiri”, mulai persiapan tanam, perawatan, panen sampai pemasaran. Keadaan demikian memiliki kesamaan juga dengan keadaan petani Indonesia pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Thomas Stamford Raffles, Letnan Gubernur Jenderal Inggris di Indonesia (1811-1815) dalam bukunya *History of Java (1817)*, mengkritisi sikap pemerintah Belanda tersebut kepada petani sebagai berikut:

“Pemerintah sangat sedikit mengetahui keadaan petani atau perilaku pegawai-pegawainya, dan memandang petani hanya sebagai alat untuk memproduksi sesuatu yang harus dikumpulkan oleh pegawai-pegawainya tersebut. Yang diperhatikannya tidak lain adalah pengumpulan hasil tanah sebanyak-banyaknya; adapun mengenai keluhan-keluhan rakyat yang menderita sebagai akibat pungutan-pungutan ini, disumbat atau mungkin tidak akan diacuhkan kalau sampai juga kepadanya.”<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> J.A Noertjahyo. 2005. *Dari Ladang Sampai Kabinet*. Jakarta: Kompas. Hlm. 61

<sup>157</sup> Mubyarto. 1984. *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Sinar Harapan. Hlm. 19

Pernyataan yang disampaikan oleh Raffles mirip dengan keadaan yang dialami oleh para petani Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru. Keuntungan 100% yang dijanjikan pemerintah terhadap petani ternyata hanya merupakan sebuah janji belaka. Pengalaman menunjukkan bahwa para petani seringkali menerima keuntungan bersih lebih rendah daripada tingkat perhitungan pemerintah karena mereka harus mengeluarkan biaya pengangkutan pupuk sampai ke ladang dan gabah dari ladang sampai ke kantor BUUD. Di samping itu bila ada pungutan pedagang perantara atau penurunan kualitas yang ditentukan BUUD atau para pedagang, keuntungan petani akan menurun lagi. Demikian juga apabila panen padi ternyata lebih buruk dari yang diharapkan, atau apabila pembagian biaya dalam kontrak bagi hasil dengan pemilik tanah tidak menguntungkan, keuntungan yang diterima petani akan semakin berkurang. Tim survey Bank Dunia menemukan bahwa pada 1977, menurut harga maksimum pupuk dan harga minimum gabah yang berlaku, hasil bersih yang diterima petani tidak lebih mendekati angka 50% daripada 100%.<sup>158</sup>

Kebijakan harga beras dapat juga merugikan petani. Harga komoditas padi tetap diatur oleh pemerintah, disesuaikan dengan kebijakan pemerintah untuk mempertahankan harga pangan tetap murah. Kebijakan ini mengakibatkan kehidupan petani pangan tidak banyak mengalami perbaikan. Menurut Kepala Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK) Universitas Gajah Mada Yogyakarta itu, para petani hortikultura menerima harga yang relatif lebih baik daripada petani padi, karena sayuran dan buah-buahan adalah harga pasar, bukan harga yang ditentukan pemerintah. Demikian pula petani yang menghasilkan produk perkebunan memiliki pendapatan yang relatif lebih baik.<sup>159</sup>

Dengan sistem seperti di atas maka jumlah produksi dan stok pangan nasional, khususnya beras dan gula, bisa dipantau dan diketahui dengan baik. Sekaligus diketahui pemerintah daerah mana yang berhasil memenuhi target dan daerah mana yang tidak berhasil. Bagi mereka yang berhasil memenuhi sasaran yang ditentukan setidaknya menerima acungan jempol, bahkan mendapat

---

<sup>158</sup> Leon A Mears. 1982. *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hlm. 50.

<sup>159</sup> J.A Noertjahyo. 2005. *Dari Ladang Sampai Kabinet*. Jakarta: Kompas. Hal: --

penghargaan dan hadiah dalam bentuk piala serta sejumlah uang. Tidak mengherankan di sana-sini sering terjadi “penekanan” terhadap para petani untuk memenuhi target tersebut. Maka tidak mengherankan bahwa produksi padi atau beras terus meningkat sehingga Indonesia mampu meraih swasembada pangan. Meskipun dalam periode tersebut produksi padi terus meningkat sejauh tidak ada gangguan hama dan penyakit, namun dengan diterapkannya kebijakan stabilisasi harga maka nasib petani tetap memprihatinkan. Petani beras terus merajut kisah-kisah sedih pada zaman kolonial Belanda maupun Jepang, bahkan juga pada awal kemerdekaan hingga saat ini.

Revolusi Hijau memang berhasil mengubah sikap petani dari anti teknologi menjadi mau memanfaatkan teknologi modern sehingga produktivitasnya naik. Namun pada tingkatan mikro revolusi hijau itu juga menimbulkan berbagai masalah, antara lain, terjadi penyeragaman bibit padi unggul yang disediakan pemerintah. Penyeragaman bibit menyebabkan pertanian padi rentan terhadap beberapa hama, dan membuat petani menjadi bodoh. Kerentanan terhadap hama itu terbukti dengan terserangnya tanaman padi oleh hama wereng coklat tahun 1970-an dan Indonesia terancam bahaya kelaparan. Kebodohan petani terjadi karena mereka lebih bersikap menggantungkan diri pada paket-paket teknologi pertanian produk industri pada saat Bimas dan Inmas sehingga petani menjadi obyek permainan harga produk-produk industri tersebut. Hal ini bisa mengganggu proses produksi pangan.

Negara-negara berkembang seperti Indonesia dalam pembangunan pertanian terkait dengan kegiatan perusahaan swasta yang memunculkan bioteknologi memiliki beberapa kerugian. Salahsatu kerugiannya adalah munculnya bioteknologi tersebut menjadikan bibit yang semula adalah milik masyarakat, termasuk para petani, menjadi barang yang diperdagangkan melalui hak paten yang diajukan oleh perusahaan swasta. Dengan demikian hak petani untuk memperoleh akses pada teknologi bibit jadi tertutup.<sup>160</sup> Program pada masa revolusi hijau juga telah membuat para petani menjadi tergantung dengan pemakaian pupuk kimia. Sementara itu, seringkali terjadi pupuk kimia tersebut sulit didapat karena proses distribusinya yang seringkali terlambat. Sehingga

---

<sup>160</sup> Loekman Soetrisno. 2002. *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian*. Yogyakarta: Kanisius. Hlm. 52-53

persediaan pupuk yang terbatas tersebut telah menyebabkan harga pupuk naik drastis.<sup>161</sup> Dampak yang dirasakan dari kejadian ini adalah berkurangnya penghasilan petani karena biaya produksi yang terlalu tinggi atau petani bisa mengalami gagal panen karena tidak sanggup membeli pupuk yang harganya tidak dapat dijangkau oleh para petani.<sup>162</sup>

Meskipun beras pernah melimpah di negeri ini namun nasib petani tetap terpuruk. Antara lain disebabkan orientasi peningkatan produksi tidak terkait dengan peningkatan kesejahteraan petani. Harga beras ditentukan pemerintah dengan sistem harga dasar (*floor price*) dan harga langit-langit (*ceiling price*) dengan tujuan demi stabilisasi harga pangan. Petani menjadi “pelengkap penderita” atau sebagai “mesin produksi” dalam profesinya. Lebih sebagai obyek daripada subyek pembangunan, dan yang keras lagi menyebut sebagai “tumbal pembangunan”. Beberapa cendekiawan juga melontarkan sindiran atau kritik dengan mengatakan bahwa petani miskin di pedesaan dikorbankan untuk memberi subsidi kepada orang (kota) yang lebih kaya dengan adanya penerapan “stabilisasi harga pangan”. Kemelut perberasan sekaligus juga menghempas para petani ke lembah penderitaan.

Kelebihan stok beras nasional selama masa swasembada beras justru menyebabkan harga dasar untuk komoditas gabah merosot tajam. Patokan harga terendah (*floor price*) yang ditetapkan oleh pemerintah tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya. Pihak petani lebih memilih untuk menjual komoditas beras yang baru dipanen dengan harga murah kepada tengkulak ketimbang Bulog. Sebagai lumbung pangan nasional ketika itu, Bulog tidak menjalankan tugasnya untuk mengendalikan harga dan mendistribusikan produksi beras nasional. Di pihak petani sendiri, ketiadaan lumbung desa menyebabkan posisi tawar atas harga menjadi semakin lemah sehingga petani tidak memiliki banyak pilihan kecuali harus menjual produksi gabah dengan harga terendah. Peraturan tata lahan dan pola tanam yang mengatur jenis tanaman dan pola cocok tanam justru

<sup>161</sup> *Harian Kami*, 21 September 1973.

<sup>162</sup> Proses distribusi pupuk yang terhambat ini juga merupakan ulah-ulah dari para petugas Bimas yang telah melakukan penyelewengan distribusi pupuk. Akibat dari kejadian ini Presiden Soeharto mengecam keras para petugas tersebut dan para petugas tersebut harus mendapatkan sanksi dari seluruh pelanggarnya. (Lihat *Berita Buana*, 6 Februari 1973 dan *Indonesia Raya*, 20 September 1973)

menyebabkan petani (padi) tidak memiliki kesempatan untuk memanfaatkan lahannya guna ditanam dengan jenis tanaman lain yang lebih menguntungkan.

Pasca swasembada pangan 1984, kebijakan Indonesia beralih dari kebijakan yang pada awalnya berfokus pada sektor pertanian menjadi sektor industri. Tentunya hal ini berdampak kepada proses pengurangan besar-besaran lahan pertanian yang mengakibatkan menurunnya hasil produksi pertanian padi secara nasional. Dengan begitu subsidi untuk pembangunan di sektor pertanian juga semakin dikurangi. Padahal tingkat ketergantungan petani terhadap bantuan Pemerintah juga semakin tinggi. Lagi-lagi dalam hal ini petani yang merasa paling dirugikan.

Rendahnya keberpihakan Orde Baru terhadap petani semakin nyata melalui keterlibatan pemerintah dalam menandatangani *Agreement on Agriculture* (AoA) dari WTO. Melalui penandatanganan tersebut, pemerintah mengurangi campur tangan ke dalam mekanisme produksi pertanian dan selanjutnya mekanisme pembentukan harga sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Sekalipun mekanisme pertanian pangan (jenis padi) disesuaikan dengan mekanisme pasar, akan tetapi pihak petani masih belum diperkenankan untuk memperkuat posisi tawarnya di pasar. Kebijakan pangan semasa globalisasi dan liberalisasi perekonomian dianggap masih berpihak untuk kepentingan konsumen. Aturan mengenai penetapan harga dasar tertinggi untuk gabah dianggap masih belum mencerminkan biaya produksi tanaman pangan.

Dibukanya kebebasan untuk mengimpor komoditi-komoditi tanaman pangan sejak tahun 1988 menyebabkan petani lokal harus bersaing dengan produk-produk impor. Harga produk-produk impor seperti beras, gula, ataupun kedelai bervariasi sesuai dengan mutu maupun kemasan. Disamping itu, produk-produk impor tadi juga didukung oleh distributor-distributor yang selama ini banyak mengendalikan distribusi pangan nasional. Tekanan ekonomi petani semakin bertambah dengan dikeluarkannya kebijakan pertanahan/tata lahan (agraria) yang kurang menguntungkan pihak petani. Tekanan ekonomi semakin bertambah setelah pada tahun 1995 pemerintah menghilangkan cukup banyak subsidi mulai dari pupuk hingga pembibitan. Selain komponen-komponen biaya yang sulit untuk dikendalikan, petani juga tidak memiliki kesiapan yang memadai

untuk bersaing dengan komoditi-komoditi pertanian impor. Keadaan demikian membuat para petani seolah-olah menegaskan bahwa petani menjadi “**objek penderita**” kebijakan Orde Baru sepanjang masa.

