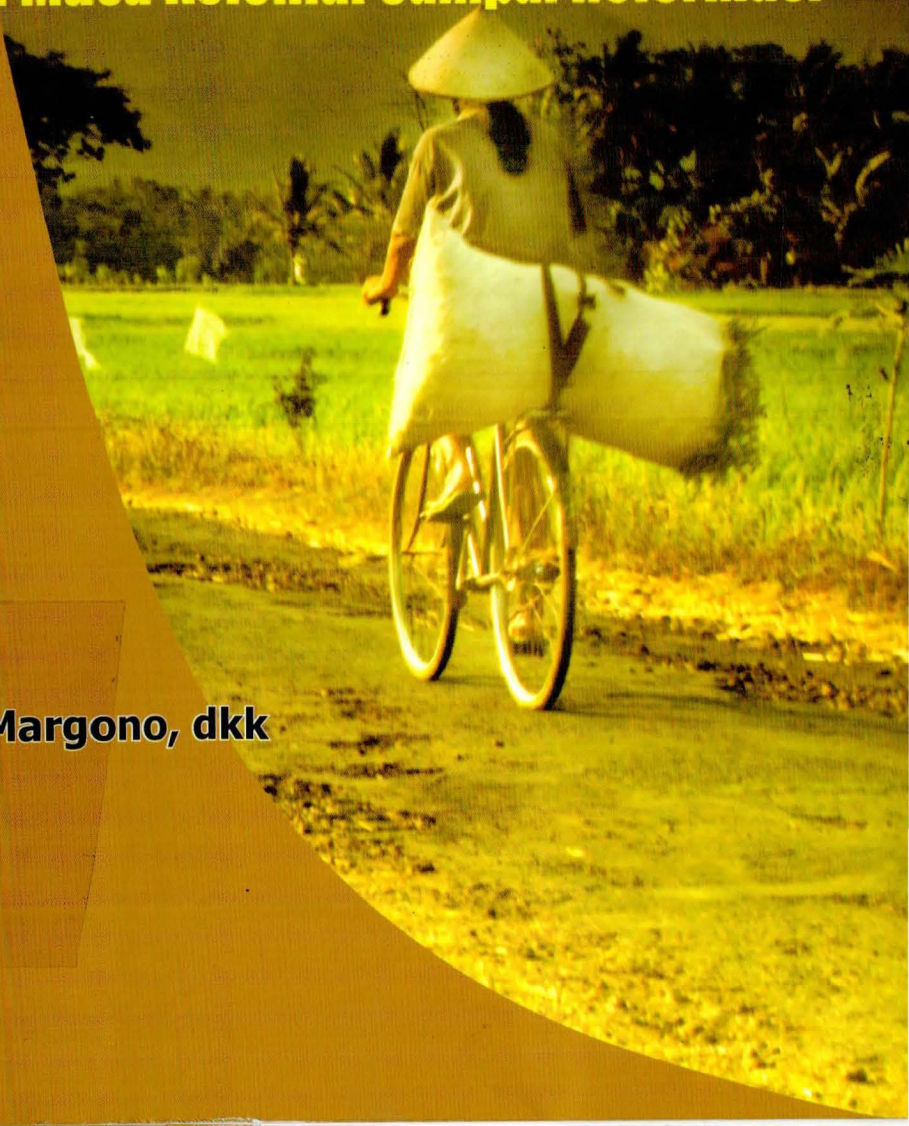


Sejarah Pangan di Indonesia

Strategi dan Politik Pangan Dari Masa Kolonial Sampai Reformasi

Oleh :
Doktorat
yaan
Margono, dkk



9 59.803 SRI s

**Sejarah Pangan di Indonesia :
STRATEGI DAN POLITIK PANGAN DARI MASA KOLONIAL
SAMPAI REFORMASI**

oleh
SRI MARGONO, dkk

**DIREKTORAT GEOGRAFI SEJARAH
DIREKTORAT JENDERAL SEJARAH DAN PURBAKALA
KEMENTERIAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
2010**



Sejarah Pangan di Indonesia : Strategi dan Politik Pangan Dari Masa Kolonial Sampai Reformasi

Pengarah :

Aurora F Tambunan (Direktur Jenderal Sejarah & Purbakala)
Endjat Djaenuderadjat (Direktur Geografi Sejarah)

Penulis :

Dr. Sri Margono (Dosen Universitas Gajah Mada, Yogyakarta)
Prof. Dr. Wasino (Dosen Universitas Negeri Semarang)
Prof. Dr. Singgih Trisulistiyono (Dosen Universitas Diponegoro, Semarang)
Dr. S. Nawiyanto (Dosen Universitas Jember)
Baha'udin, M. Hum (Dosen Universitas Gajah Mada, Yogyakarta)
Dr. Restu Gunawan (Pegawai Direktorat Geografi Sejarah Kemenbudpar)

*Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang
All right reserved*

Diterbitkan Oleh :

Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata
Direktorat Geografi Sejarah
Tahun 2010

Cetakan Pertama :

November 2010

Cover Depan : *gambar petani yang bersepeda di sawah*
(sumber: <http://blogs.unpad.ac.id/fiknut/2010/06/13/65/>)

Dicetak Oleh :

CV. Multi Prima
Jl. Pratama No. 6A, Jagakarsa, Lenteng Agung Jakarta Selatan
Telp./Fax. : (021) 7872919

ISBN : 978-979-18033-2-8

Kata Pengantar Direktur Geografi Sejarah

Assalamu 'alaikum wr. Wb

Puji syukur alhamdulillah kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmatNya sehingga buku berjudul: *"Sejarah Pangan di Indonesia: Strategi dan Politik Pangan Dari Masa Kolonial sampai Reformasi"* dapat diterbitkan. Buku ini merupakan satu diantara karya-karya kesejarahan yang dihasilkan oleh Direktorat Geografi Sejarah tahun 2010.

Selama ini penulisan pangan dilihat dari perspektif kesejarahan belum banyak dilakukan, untuk itu sebagai upaya mengisi kekosongan tersebut Direktorat Geografi Sejarah melakukan penulisan buku ini, dengan harapan dapat memberikan sumbangsih dalam pembangunan pangan di Indonesia. Seperti diketahui masalah ketahanan pangan di Indonesia masih sangat rentan tidak hanya terhadap alam dan iklim tetapi juga masalah kebijakan dan politik pangan belum mampu mengatasi ketersediaan pangan secara baik. Padahal pangan mempunyai dampak yang sangat luas, baik untuk menghasilkan generasi yang unggul di masa kini dan mendatang tetapi juga untuk menjaga stabilitas ekonomi dan politik suatu Negara. Untuk itulah perbaikan penanganan pangan merupakan pekerjaan bersama yang harus dilaksanakan secara terarah dan terus menerus oleh seluruh masyarakat.

Buku ini tidak akan berhasil tanpa bantuan dari berbagai pihak, untuk itu kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada para penulis yang telah menyelesaikan buku ini, juga kepada Universitas Gadjah Mada yang telah membantu dalam pelaksanaan seminar pangan dalam rangka penulisan buku ini. Adanya kekurangan dalam penulisan diharapkan dapat menjadikan kritik, agar dapat menghasilkan buku-buku sejenis yang lebih berkualitas. Akhirnya kami ucapkan selamat membaca dan terima kasih.

Wassalamu 'alaikum wr wb.

Direktur Geografi Sejarah

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Endjat', written in a cursive style.

Endjat Djaenuderadjat

Sambutan

Direktur Jenderal Sejarah dan Purbakala



Puji syukur kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmatNya buku berjudul: *“Sejarah Pangan di Indonesia: Strategi dan Politik Pangan Dari Masa Kolonial sampai Reformasi”* dapat terwujud.

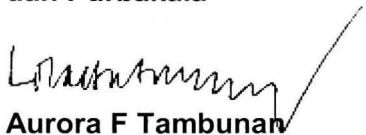
Pangan merupakan masalah utama bagi setiap kehidupan manusia. Beberapa tahun yang lalu bangsa kita disibukkan dengan kelangkaan beras dan sumber daya pangan lainnya. Kondisi tersebut sangat mengkwatirkan kehidupan berbangsa dan bernegara karena masalah pangan mempunyai dimensi yang sangat luas, selain berhubungan dengan masalah kebutuhan hidup, rupanya pangan juga berkaitan dengan strategi dan politik. Misalnya saja ketika Sultan Agung menyerang Batavia dan melakukan blokade terhadap sumber daya makanan yang masuk ke Batavia sehingga pasokan makanan berkurang akibatnya kekuatan pasukan Mataram berangsur-angsur melemah. Dalam periode perjuangan untuk mendapatkan senjata dari luar negeri, pemerintah Indonesia melakukan tukar menukar beras dengan senjata dan obat-obatan dari India.

Kini di era liberalisasi ekonomi untuk mencukupi kebutuhan pangan dalam negeri, kita juga harus menghadapi persaingan perdagangan dengan Negara-negara lain. Selain itu, petani, sebagai produsen utama dalam menciptakan sumber daya

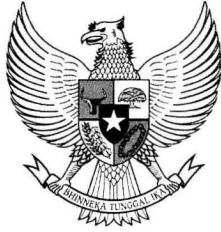
makanan, sebagian besar kehidupannya masih dililit kemiskinan. Untuk itu, kini saatnya kita 'bangun kembali' untuk merevitalisasi sumber daya pertanian yang dulu pernah jaya, dengan menggali kearifan lokal yang ada di masyarakat.

Melalui buku ini Direktorat Jenderal Sejarah dan Purbakala, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata ingin menyampaikan pesan bahwa masalah kebijakan pangan ditinjau dari perspektif kesejarahan sangat penting guna menyusun sebuah pemetaan dalam penyusunan strategi dan politik pangan ke depan. Dan akhirnya kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam penulisan buku ini.

**Direktur Jenderal Sejarah
dan Purbakala**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Aurora F Tambunan', followed by a long, sweeping diagonal stroke.

Aurora F Tambunan



Sambutan

Menteri Kebudayaan dan Pariwisata



Dengan memanjatkan rasa syukur kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, akhirnya buku *“Sejarah Pangan di Indonesia: Strategi dan Politik Pangan Dari Masa Kolonial sampai Reformasi”* dapat diterbitkan.

Saya menyambut baik penerbitan buku ini mengingat kajian tentang sejarah pangan di Indonesia masih sangat terbatas.

Indonesia sebagai Negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas dengan potensi alam baik agraris maupun bahari, dengan didukung iklim yang sangat baik, memiliki potensi untuk menjadi Negara produsen pangan dunia.

Prestasi terbaik Indonesia dalam mencukupi kebutuhan pangan terjadi pada masa Orde Baru (tahun 1980-an) Indonesia pernah mengalami swasembada pangan, setelah itu mengalami keterpurukan yang sangat tajam sehingga terjadi kekurangan pangan. Setelah melalui kerja keras Pemerintah maka pada tahun 2009 Indonesia mampu swasembada pangan khususnya beras. Suatu prestasi yang

sangat membanggakan bagi bangsa Indonesia. Namun kondisi pangan tersebut masih sangat rentan sehingga diperlukan suatu strategi dan politik pangan yang menyeluruh agar swasembada pangan tidak hanya di sektor beras tetapi juga sumber daya pangan yang lain.

Dengan melakukan penelitian dan penulisan sejarah untuk melihat dinamika politik dan strategi pangan di Indonesia dari masa ke masa maka diharapkan dapat diperoleh sebuah *roadmap* pembangunan pangan di Indonesia secara komprehensif, sehingga pembangunan sektor pangan dapat dipetakan dan diprediksi secara berkelanjutan.

Akhirnya Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata berharap buku ini dapat dijadikan literatur dalam pembangunan pangan di Indonesia.

Terima kasih.

Menteri Kebudayaan dan Pariwisata



Ir. Jero Wacik, SE

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Direktur Geografi Sejarah	iii
Sambutan Direktur Jenderal Sejarah dan Purbakala	v
Sambutan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata	vii
Daftar Isi	ix
Bab I Masyarakat Tradisional, Pangan dan Mitologi Pangan di Nusantara oleh Sri Margono	1
Bab II Ketahanan Pangan dan Politik Pangan Masa Kolonial Belanda oleh Wasino	26
Bab III Dinamika Pemanfaatan Sumber Daya Bahari dalam Menunjang Ketahanan Pangan oleh Singgih Trisulistyo	106
Bab IV Ketahanan Pangan dan Politik Pangan Masa Jepang Sampai Orde Lama oleh Nawiyanto	143
Bab V Ketahanan Pangan Masa Orde Baru: Menciptakan Stabilitas Ekonomi dan Politik Melalui Pangan oleh Baha'udin	209
Bab VI Penutup oleh Restu Gunawan	260
Daftar Pustaka	273

Bab I

MASYARAKAT TRADISONAL, PANGAN, DAN MITOLOGI PANGAN DI NUSANTARA

A. Pengantar

Kekhawatiran akan terjadinya krisis pangan saat ini tidak semata bagian dari kegundahan dan kegelisahan tetapi telah menjelma menjadi kenyataan historis yang mengancam kehidupan manusia di bumi. Bagi masyarakat yang masih memiliki ingatan dan kesinambungan historis dengan tradisi masa lalu akan dengan mudah menangkap gejala-gejala akan terjadinya krisis pangan itu dengan melihat perubahan-perubahan fenomena alam yang terjadi di sekitarnya. Masyarakat Jawa misalnya yang telah ribuan tahun hidup dalam tradisi pertanian basah sangat mudah membaca gejala-gejala perubahan alam itu kaitannya dengan kehidupan pertanian dan tanaman pangan. Misalnya dalam tradisi pertanian basah di Jawa, atau tanaman padi, masyarakat sangat faham apa yang disebut dengan *pranata mongsa*,¹ sebuah siklus perubahan gejala-gejala alam yang dikaitkan dengan sistem dan siklus pertanian. Dalam melaksanakan

¹ Kalender pertanian basah versi Jawa ini pertama kali dibakukan oleh Sunan Pakubuwana VII dari Surakarta. Dalam buku itu tanggal 22 Juni 1856 menjadi awal dimulainya musim pada setiap tahunnya. Setiap tahun itu terdapat 12 musim, yaitu: musim kasa, karo, katiga, kapat, kalmia, kanem, kapitu, kawolu, kasanga, kasapuluh, dhesta dan sada. Masing-masing musim memiliki karakteristik dengan gejala-gejala alam yang berbeda-beda. Lihat, Ki Sapto Hudaya, *Astrologi Jawa: Mengungkap Misteri Pranata Mongsa*, (Yogyakarta: Arti Bumi Intaran, 2009); Ki Hudoyo Doyodipuro, *Horoskop Jawa: Misteri Pranata Mangsa*, (Semarang: Dahara Prize, 1996). Lihat juga: Bentara Budaya, *Ana Dina Ana Upa: Pranata Mongsa*, (Yogyakarta: Bethara Budaya, 2008).

budidaya padi dan tanaman pangan lainnya, masyarakat Jawa mengikuti pola *pranata mongsa* ini. Misalnya masyarakat petani di Jawa menanam padi pada musim *kapitu*. Dalam kalender *pranata mongsa*, musim *kapitu* dimulai bulan Desember saat mulai banyak hujan, dan mulai memanen padi pada musim *desta*, saat padi mulai menguning ditandai dengan banyak burung bunting. Hal ini menunjukkan adaptasi sekaligus pemahaman yang dalam masyarakat Jawa terhadap alam dan hidup di alam. Harmoni ini ditumbuhkan untuk menjaga keseimbangan itu. Gejala-gejala alam lain sebagai penanda perubahan musim misalnya, petani mulai menanam palawija ketika melihat belalang-belalang membuat liang di dedaunan dan dedaunan mulai rontok. Petani mulai menanam padi gaga ketika melihat pohon randu mulai berbuah, burung-burung kecil mulai bertelur dan membuat sarang. Petani mulai menyiapkan sawah untuk ditanam padi ketika pohon asam mulai tumbuh kuncupnya dan ulat-ulat mulai keluar dan sebagainya.

Fenomena-fenomena alam seperti itu sekarang semakin jarang ditemui beriringan dengan kerusakan alam sebagai akibat dari ulah manusia, sehingga habitat burung, belalang, dan sebagainya semakin sedikit. Gejala-gejala alam itu tidak dapat diharapkan sebagai patokan. Apalagi lahan-lahan pertanian yang mulai menyempit dan juga pemanasan global telah merubah kebiasaan-kebiasaan dan sifat-sifat alam. Petani dengan mudah memandang itu sebagai di luar kelaziman, sehingga mulai muncul istilah, misalnya *udan salah mongsa*, atau hujan yang datang di musim yang tidak seharusnya. Petani Jawa juga percaya jika terjadi penyimpangan alam akan disusul peristiwa besar, yang pada umumnya peristiwa yang tidak menyenangkan, seperti bencana atau wabah, yang mengancam pertanian mereka. Dalam kondisi seperti ini kekhawatiran akan krisis pangan menjadi ketakutan bersama.



Kesibukan pada waktu panen padi, para perempuan biasanya upah memetik padi kemudian dibayar dengan sistem bagi hasil (*bavon*), sedang kaum laki-laki mengangkut hasil panen ke tempat penyimpanan padi. Sumber: *Het Indie Boek*; 2001; hal 109

Bab ini membahas mitologi sebagai strategi kebudayaan mempertahankan kelangsungan hidup manusia sekaligus melekatkan hubungan antara masyarakat dengan alamnya dalam kesatuan yang harmonis. Mitologi diciptakan untuk menjaga keseimbangan itu sekaligus memaksakan kesetiaan total masyarakat terhadap keseimbangan alam demi kelangsungan hidup mereka di bumi. Pembahasan akan difokuskan pada mitologi-mitologi yang dikenal dalam masyarakat Indonesia, yang berkaitan langsung dengan tradisi pertanian basah atau tanaman padi. Bagaimana strategi kebudayaan masyarakat tradisional dalam mempertahankan kebutuhan tanaman pangan dan kelangsungan kehidupan yang saling menguntungkan antara manusia dan alam? Bagaimana letak strategi kebudayaan tradisional ini dalam strategi nasional ketahanan pangan?

B. Ragam Mitologi Dewi Padi di Nusantara

Mitologi yang sangat populer dalam tradisi pertanian basah di Nusantara adalah cerita tentang Dewi Padi. Keragaman mitologi tentang Dewi Padi di Indonesia ini telah dikaji oleh Ruud Greve pada tahun 2007.² Berikut ini beberapa rangkuman tentang keragaman mitologi Dewi Padi di Nusantara dan berbagai telaah yang dilakukan terhadap mitologi-mitologi itu.

Di dalam masyarakat Sunda Dewi Padi dikenal dengan nama Nyi Pohaci.³ Naskah-naskah lama yang menceritakan mitologi ini masih banyak di simpan di Perpustakaan Nasional, Perpustakaan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya UI, dan di berbagai perpustakaan di Belanda. Kajian awal yang pertama tentang versi Sunda ini dilakukan oleh Heyting. Naskah diawali dengan cerita dunia dewa. Di Suralaya para dewa bermusyawarah untuk mendirikan bakal Panca Warna. Dewa Anta ditugaskan membuat batu penyangga tiang. Tetapi Dewa Anti tidak dapat melaksanakan tugasnya, karena badannya berbentuk ular. Dewa Anta menangis sedih dan meneteskan air mata tiga butir. Air mata itu kemudian berubah menjadi tiga butir telur yang dibawa dengan mulut.

Karena terjadi salah paham dengan seekor burung elang, dua butir telur jatuh, kemudian menetas menjadi Kalabuat dan Budug Basu. Sapi Gumarang, raja segala binatang jelmaan Kencing Idajil (setan) memelihara Kalbuat

² Ruud Greve, *Dewi Sri: Verhalen en legends over de godin van de rijst in Indonesia*, (Grieglaan, Voorschoten, 2007). Menurut Denys Lombard, legenda dewi Sri berasal dari India, dimana pengaruh hindu begitu kental, tetapi perlu diingat bahwa di wilayah lain di Nusantara dimana tradisi Hindu tidak dominan mereka memiliki legenda Dewi Padi. Lihat, Denys Lombard, *Nusa Jawa Silang Budaya: Warisan Kerajaan Konsentris*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 82.

³ Lihat, Subur Budisantoso, *Sri Dandayang Tresna (Pohaci)*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Indonesia. Proyek Penelitian dan Pengkajian Kebudayaan Nusantara, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Proyek Penelitian dan Pengkajian Kebudayaan Nusantara; lihat juga dalam versi cerita anak, Ki Umbara, *Dewi Sri*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1973)

dan Budug Basu sebagai anak angkat. Atas perintah Batara Guru telur yang tinggal satu butir dierami Dewa Anta. Telur menetas, lahirlah seorang putri cantik yang diberi nama Dewi Pohaci Terus Dangdayang atau juga Dewi Aruman. Batara Guru mencintai Dewi Pohaci dan berniat memperistri. Akan tetapi ditentang oleh Batara Narada karena hal itu akan merusak citra Batara Guru sendiri. Disamping itu Batara Guru dianggap melanggar hukum dan merusak agama sebab Dewi Pohaci diasuh dan disusui oleh Dewi Umah, istri Batara Guru. Oleh karena itu Dewi Pohaci masih tergolong anak Batara Guru, maka perkawinannya tidak boleh terjadi.

Agar perkawinan Batara Guru dengan Dewi Pohaci tidak terjadi, Batara Narada mencari akal. Diberinya Dewi Pohaci buah Koldi agar berhenti menyusui. Tetapi karena ketagihan dan buah koldi itu tidak ada lagi, maka Dewi Pohaci jatuh sakit hingga meninggal dunia. Mayat Dewi Pohaci diurus oleh bagawat Sang Sri dan kuburannya dijaga siang malam sambil menyalakan dupa. Kemudian keluarlah dari dalam tanah kuburan itu berjenis-jenis bibit tanaman. Dari kuburan bagian kepala keluar kelapa, dari telinga keluar macam-macam pohon bamboo, dari ari-ari keluar macam-macam tumbuhan menjalar, dari payudara keluar macam-macam buah-buahan. Pendek kata semua jenis pepohonan berasal dari tubuh Dewi Pohaci.

Semar ditugasi Batara Guru untuk membawa bibit tanaman itu ke negeri Pakuan dengan raja Prabu Siliwangi. Istri Prabu Siliwangi bernama Nawang Wulan adalah putra Batara Guru. Maka dengan adanya bibit tanaman itu, negeri Pakuan menjadi subur makmur. Akan tetapi Prabu Siliwangi dilarang mengetahui bagaimana Dewi Nawang Wulan menanak nasi. Jika Sang Prabu Siliwangi melanggar larangan, maka akan jatuh talak kepada Nawang Wulan.

Tersebutlah Budug Basu yang diasuh oleh Sapi Gumarang di Tegal Kapapan sedang mencari Dewi Pohaci. Tiba di kuburan Dewi Pohaci, Budug Basu mengelilingi kuburan sebanyak tujuh kali. Setelah itu Budug Bassu meninggal dunia. Mayat Budug Basu oleh Kalamullah dan

Kalamuntir dibawa keliling dunia sebanyak tujuh kali. Di tengah jalan mayat Budug Basu pun menjelma menjadi seekor badak. Kalamullah dan Kalamuntir menjaga binatang-binatang tersebut menjadi dua bagian yaitu bagian darat dan laut. Selanjutnya dikisahkan Sulanjana putra laki-laki yang diasuh Dewi Pratiwi, dititipi negeri Suralaya sebab Batara Guru dan Narada akan turun ke bumi memeriksa negeri Pakuan. Kedua Batara itu menjelma menjadi burung Pipit.

Tersebutlah Dempu Awang dari negeri seberang akan membeli padi dari Pakuan. Karena padi-padi tersebut hanya titipan Batara Guru, oleh putra Siliwangi permohonan Dempu Awang itu ditolak. Dempu Awang sakit hati, maka dimintanya bantuan dari Sapi Gumarang untuk merusak tanaman padi. Sapi Gumarang dibantu oleh binatang-binatang jelmaan Budug Basu, merusak tanaman padi. Sementara Sulanjana dan kedua orang adik perempuannya yang bernama Talimendang dan Talimendir, diperintah Batara Guru untuk menjaga dan menyembuhkan padi. Terjadilah peperangan antara penjaga dan perusak. Akan tetapi Sapi Gumarang kalah dan berjanji akan mengabdikan kepada Sulanjana asal pada setiap mulai menanam padi disambat (atau dipanggil secara batin) serta disediakan daun paku pada pupuhunan (tempat sesaji di ladang atau di sawah).

Di sisi lain Prabu Siliwangi penasaran ingin melihat cara Dewi Nawang Wulan menanam nasi. Dibukanya padi yang sedang dimasak, maka Dewi Nawang Wulan kembali ke Kahyangan. Namun sebelum pergi sempat berpesan dulu agar membuat lesung, dulang, kipas (bahasa sunda: hihih), bakul dan periuk untuk menanam nasi. Prabu Siliwangi menyesal dan menghadap Batara Guru minta pengampunan agar Dewi Nawang Wulan kembali ke Pakuan. Permohonan Sang Prabu ditolak, kemudian ia sendiri pergi ke Pakuan setelah menerima pelajaran bagaimana cara menanam nasi dan bercocok tanam padi yang baik. Selanjutnya Dewi Anta oleh Batara Guru diturunkan ke bumi untuk menjaga padi.

Pada masyarakat Jawa Tengah dan Jawa Timur, Dewi Padi dikenal dengan nama Dewi Sri. Banyak sekali naskah

Jawa yang menceritakan mitologi Dewi Sri dengan berbagai variasi. Naskah-naskah ini telah diperbandingkan dan dikaji secara menarik oleh Suyami.⁴ Dalam kajiannya Suyami membandingkan 22 naskah Dewi Sri baik yang secara khusus menceritakan Dewi Sri maupun naskah lain yang di dalamnya mengandung cerita Dewi Sri. Naskah utama cerita Dewi Sri yang ia bahas pertama adalah naskah *Serat Carios Dewi Sri*. Naskah ini menarik karena ada pengaruh Islam. Di dalam Naskah ini Nabi Muhammad menjadi tokoh cerita sebagai orang yang menasehati Jabaril untuk mengatasi paceklik di Jawa.

Dalam naskah ini diceritakan dua bersaudara Dewi Sri dan Raden Sadana. Dua makhluk ciptaan dewa yang diturunkan ke bumi untuk membawa benih dari surga dalam bentuk buah kuldi. Isinya adalah buah rejeki bagi dunia, kulitnya dibuang ke samudera dan menjelma menjadi ikan. Dewi Sri dan Sadana melakukan perjalanan ke berbagai wilayah di bumi. Tempat pertama yang dituju adalah Kerajaan Cepamulya. Di sini mereka berkunjung ke rumah seorang petani, Suwardana, dan disugahi nasi jagung dan ikan. Sebagai ucapan terima kasih Dewi Sri memberinya benih yang dibawanya dari surga. Perjalanan berikutnya adalah ke Jawa, yang saat itu sedang menghadapi paceklik. Keduanya dijemput oleh utusan dari Jawa, Jabarail. Dewi Sri dan Sadana didatangkan untuk mengatasi paceklik yang sedang terjadi. Benih dari surga yang dibawa Dewi Sri dibawa oleh burung pipit, tetapi benih lalu terjatuh di kubangan celeng babi hutan. Benih itu tumbuh menjadi padi dan burung pipit menunggunya sampai Dewi Sri dan Sadana datang menemukannya. Terjadilah pertengkaran antara Dewi Sri dan Sadana dengan Celeng, memperebutkan tumbuhan padi itu. Pertempuran dimenangkan Sadana atas pertolongan Tuhan. Tetapi Roh celeng Sarenggi mengutuk selamanya

⁴ Suyami, *Serat Carios Dewi Sri dalam perbandingan*, (Yogyakarta: Kepel, 2001). Karya ini didasarkan pada tesisnya yang diselesaikan di Program Pascasarjana UGM.

tidak akan merelakan padi dimiliki manusia dan akan selalu mengganggu tanaman padi. Lidah celeng itu berubah jadi tikus, taringnya menjadi burung gelatik, matanya menjadi kepik lembing (hama kedelai), telinganya menjadi belalang kappa. Darahnya menjadi berambang kuning, bulunya menjadi sesundep, lemaknya menjadi tepak, kulitnya menjadi rarebah dan ekornya menjadi ulat terik.

Setelah kematian Sarenggi Dewi Sri dan Sadana melanjutkan perjalanan ke puncak Gunung Adil menjumpai She Sahluke. Pohon padi yang dibawanya diberikan kepada Sahluke dan diberi nama 'pantun atau pari'. Ki Sadana menasehatkan agar saat menanam padi itu diselenggarakan upacara selamat karena banyak binatang yang akan menggonggonya. Dalam menanam juga dinasehatkan agar mengikuti nilai angka tahun, bulan, hari dan pasaran.

Sebelum melanjutkan perjalanan Dewi Sri berpesan bahwa ia akan kembali jika saat panen tiba. Dan saat panen itu ia minta disediakan sesaji berupa, nasi tumpeng, panggang ayam, sambal gebel, jangan menir, terancam terung, dadar telur, rujak manis, pisang pulut, pisang emas, berbagai jenis umbi-umbian, ketupat lepat dan sekerat tebu.

Perjalanan berikutnya menuju kerajaan Busarah. Diceritakan dalam naskah bahwa sebelum sampai di sana ia bertemu berbagai orang dengan latar belakang yang berbeda. Mereka yang jahat terhadap Dewi Sri mengalami nasib sial, dan yang baik pada mereka mendapat anugerah.

Masyarakat Madura memiliki dua Dewi Padi yang diceritakan dalam satu mitologi, yaitu Retna Dumilah dan Dewi Sri.⁵ Retna Dumilah adalah putra Batara Guru yang karena kecantikannya justru membuat ayahnya sendiri jatuh cinta. Retna Dumilah menerima asal ia diberikan makanan yang tidak membosankan, pakaian yang tidak pernah rusak, dan gamelan yang dapat berbunyi sendiri. Jika permintaan itu

⁵ Versi Madura ini termuat dalam empat naskah yang berbeda, yaitu Serat Sejarah Awit Nabi Adam lan Babu Kawa Tumurun Dhateng Ngarcapada, Serat Pustaka raja Budayaka, Pethikan Serat manikmaya dan Serat Ageng Nusa Jawi. Suyami, *Ibid.* hlm. 271.

tidak dapat dipenuhinya, maka Retna Dumilah memilih mati dari pada disentuh oleh Batara Guru. Batara Guru berjanji untuk memenuhi permintaan Retna Dumilah. Ia mengirim utusan ke bumi untuk mencari semua permintaanya. Di tengah jalan utusan Batara Guru bertemu dengan Dewi Sri, isteri Batara Wisnu. Karena kecantikan Dewi Sri, utusan tadi merasa terpicat dan mengikuti perjalanan Dewi Sri sambil merayunya. Karena risih dengan rayuan utusan Batara Guru, Dewi Sri mengutuknya menjadi seekor babi hutan. Karena dendam terhadap Dewi Sri, si babi hutan terus mengikutinya sampai lupa kewajiban yang sesungguhnya sebagai utusan Batara Guru. Karena tidak tahan dikejar-kejar oleh babi hutan, Dewi Sri memohon kepada dewa agar ia dikembalikan ke Kahyangan. Sejak saat itu Dewi Sri musnah dari muka bumi. Di tempatnya menghilang itu tumbuh tanaman padi. Tanaman ini kemudian ditemukan oleh seorang petani yang kemudian dikembangkan di desanya bersama warga desa yang lain.

Batara Guru tidak sabar menunggu utusannya kembali. Ia tak lagi bisa menahan hawa nafsunya. Dipeluknya dengan paksa Retna Dumilah. Hal ini yang membuat Retno Dumilah memilih mengakhiri hidupnya, karena ia sudah berjanji dalam hati jika sampai kulitnya disentuh Batara Guru ia memilih mati. Batara Guru masih memperlihatkan kesombongannya. Ia berusaha untuk menghidupkan kembali Retna Dumilah, tetapi gagal. Dengan rasa yang sedih Retno Dumilah dikuburkan ke bumi. Di atas kuburan Retna Dumilah tumbuhlah berbagai tanaman aneh, yang sebelumnya tidak pernah dikenal oleh penduduk setempat. Dari kepalanya tumbuh pohon kelapa. Dari tubuhnya tumbuh pohon padi an enau. Dari tangannya tumbuh pohon-pohon buah-buahan bergantung. Dari kakinya tumbuh tanaman ubi, tales, dan sejenisnya. Di Madura padi yang tumbuh dari tubuh Retna Dumilah ini dikenal dengan padi Gaga.

Dewi Sri sangat girang hatinya rakyat Madura mulai menanam dan mencintai padi. Ia kembali turun ke bumi untuk mengajarkan rakyat bagaimana bercocok padi dengan baik. Ia pun mengajari penduduk melakukan upacara sebelum

memetik padi. Salah satu ajaran Dewi Sri yang khas di Madura adalah dibuatkan rujak terancam yang diteteskan pada bulir padi, karena padi senang dengan makanan segar.

Sementara itu, karena tidak berhasil memenuhi nafsunya merayu Dewi Sri, babi hutan utusan Batara Guru sangat kecewa. Kekecewaan yang dibawa mati. Setelah mati dari kuburan babi hutan ini muncul berbagai binatang seperti walang, tikus, ketempe dan sejenisnya. Binatang-binatang ini kelak dikenal sebagai hama padi. Mereka selalu membawa petaka bagi petani karena merusak tanaman padi. Dewi Sri tidak tinggal diam. Untuk membantu petani, ia mengirim ular Sawa untuk menangkap tikus. Oleh karena itu petani di Madura tidak pernah mau membunuh ular Sawa hingga sekarang. Dewi Sri juga selalu mengingatkan saat burung gelatik mulai berdatangan, itu artinya padi siap dipanen, dan para petani harus segera memetikanya.

Masyarakat Bali memiliki cerita yang berbeda dengan masyarakat Jawa dan Madura lainnya. Di Bali benih padi ditemukan oleh Sang Hyang Kesuhun Kidul, seorang dewa yang tidak mau terlibat pertikaian antara Dewa Wisnu yang menjelma menjadi seorang manusia bernama Pretu dan Batara Indera. Pertengkaran keduanya dipicu oleh permintaan Pretu kepada Batara Indera agar yang disebut terakhir ini mau menyediakan sebidang tanah dan juga cara mengolah tanah. Batara Indera tidak berkenan dengan permintaan Pretu yang tidak sopan, sehingga terjadilah pertengkaran dan berujung peperangan.

Sang Hyang Kesuhun Kidul tidak mau dianggap berada di pihak Batara Indera, oleh karena itu sebagai bukti ia akan menyerahkan persembahan kepada Pretu. Persembahan itu berupa empat jenis benih yang memiliki berbagai warna. Untuk menyampaikan persembahan itu Sang Hyang Kesuhun Kidul mengutus empat ekor burung. Burung dara diminta membawa benih yang berwarna hitam, burung kutep atau dara kucir diminta untuk membawa benih berwarna putih, burung sugem atau puter diminta membawa benih berwarna kuning dan burung titiran atau perkutut diminta

membawa benih merah. Di perjalanan empat burung itu bertemu dengan gandarwa atau raksasa yang hendak merebut benih-benih itu. Burung sugem terpaksa melawan sehingga benih yang dibawa diparuhnya terjatuh. Benih yang jatuh itu kemudian berubah menjadi pohon kunir yang berfungsi sebagai pewarna makanan.

Ketiga burung yang lain melanjutkan perjalanan dan bertemu dengan Dewi Sri, yang juga hendak menemui suaminya Batara Wisnu yang menjelma menjadi Pretu. Mereka menyampaikan keinginan mereka untuk bertemu dengan Pretu mempersembahkan benih-benih dari Sang Hyang Kesuhun Kidul. Dewi Sri memahami dan melindungi mereka agar selamat sampai bertemu dengan Pretu. Akhirnya keinginan mereka bertemu Pretu kesampaian. Pretu dengan senang hati menerima persembahan benih-benih itu. Namun demikian Pretu sendiri tidak tahu kegunaan benih-benih itu sehingga terpaksa harus meminta nasehat kepada Batara Indera yang baru saja diperangnya.

Atas nasehat Dewa Syiwa, Batara Indera mau mengakui kekalahannya atas Pretu dan bersedia membantu Pretu member nasehat. Batara Indera mengutus Sang Hyang Citranggada dan Citrasena untuk memberikan pelajaran dan nasehat cara mengolah tanah, mengerjakan sawah dan tegalan, menggunakan lembu dan ilmu pertanian yang lain. Kedua guru itu menasehatkan agar benih yang putih dan merah itu ditanam di tempat yang basah atau sawah dan benih yang hitam ditanam di tempat yang kering atau tegalan. Benih putih itu tumbuh menjadi padi putih dan benih hitam tumbuh menjadi *indjin* atau padi hitam dan benih merah tumbuh menjadi padi gaga. Dewi Sri akhirnya menetap di bumi bersama Pretu mengolah dan menjaga tanaman padi bersama suaminya. Kedua pembantu setia Dewi Sri tak mau ketinggalan. Mereka menunjukkan kesetiaan mereka pada Dewi Sri dengan menjelma menjadi jagung dan ketela. Di Bali

kedua makanan itu sering dicampur dengan padi sebagai makanan pokok.⁶

Di Ende Nusa Tenggara Timur, Dewi Padi disebut Ine Pare. Cerita ini pernah difilmkan oleh pembuat film dari Jerman dan Negara Eropa lain. Tokoh utama dalam cerita ini adalah Mbu, Ndale, dan Sipi. Didahului dengan bencana tsunami dan kekeringan yang luas, kelaparan dan krisis pangan. Mbu menemukan padi di rawa-rawa yang tumbuh berasal dari darah yang keluar dari tangannya yang terluka. Sejak itu Mbu, Ndale dan Sipi membudidayakan padi secara rahasia. Atas pertimbangan kemanusiaan, cinta kasih, kesetiakawanan, dan kepahlawanan, Mbu memutuskan untuk mengorbankan dirinya di Keli Koja (Keli Ndoti) melalui upacara ritual. Dalam upacara itu, Ndale saudara kandungnya berperan sebagai pelaksana pembunuhan. Pengorbanan seorang gadis yang bernama Mbu ini merupakan persembahan terbesar dan termulia sebagai lambang kesuburan dan munculnya Dewi Padi atau Ine Pare Flores di Keli Ndoti tanah persekutuan Nida. Ine Mbu adalah Ine Pare atau Dewi padi Flores berasal dari keluarga Raja dan Kaja. Ayahnya adalah raja penguasa Keli Samba adik dari Konde penguasa Kelimutu dan Ratu penguasa Mutu Busa. Mereka adalah kelompok manusia raksasa titisan Dewa daerah Lio Ende Flores, NTT.⁷

Masyarakat Dayak Ngaju di Kalimantan juga memiliki cerita yang unik tentang asal-usul padi. Cerita dimulai dari Raja Uju dan Putir Sintung Uju yang memintakan makanan untuk raja Manyamei dan Tempon Tiawun agar bisa hidup di bumi kepada Kalingen dan Jatha Balawang Bulau. Permintaan dikabulkan dengan jalan Jatha Balawang Bulau menghadap raja Angking Penyang untuk minta petunjuk, Keduanya bersama-sama meminta kepada Putir Selung Tamanang. Permintaan ini juga dikabulkan dengan syarat Jatha Balawang

⁶ A.A.G. Raka, *Kumpulan Tjeritera Rakyat Indonesia*, (Jakarta: Departemen P dan K, Djawatan Kebudayaan, 1963).

⁷ Servas, Mario patty (et al), *Ine Pare: Mitos Dewi Padi di Keli Ndoti*, (Flores Nusa Tenggara Timur, Depdiknas Kabupaten Ende, 2000)

Bulau mau memberikan air susunya, yang secara serta merta disanggupinya dengan syarat disediakan tempat penampung yang sama dengan miliknya yang tidak bisa rusak. Untuk itu Putir Selung Tamanang memerintahkan Raja Uju dan Bawin Sintung Uju agar membuat tempat penampung susu itu. Raja Uju membuatnya dari bahan batu intan dicampur dengan berbagai macam logam mulia, sedangkan Bawin Sintung Uju membuatnya dari bahan bebau'an yang berwarna putih, hijau dan kuning yang semuanya telah tersedia di bumi. Setelah mereka serahkan kedua benda itu digabungkan menjadi satu oleh Putir Seluang Tamanang dan selanjutnya dibungkus dengan kain berwarna hijau kekuningan, diserahkan kepada Raja Angking Penyang untuk ditanam di bumi. Setelah tujuh hari tujuh malam, air susu (danun tusu) tumbuh tampak seperti sungut ikan lele. Selanjutnya dirawat baik-baik dan setelah berumur dua belas bulan, tanaman itu berubah dan segera dipetik dengan pesta adat Nhunan (pesta upacara pemalasan padi dan semua alat penanamannya). Padi dalam bahasa Dayak Ngaju disebut parei. Padi berawal dari alam gaib dan memiliki roh, padi diciptakan untuk kelangsungan hidup manusia, bumi merupakan pinjaman manusia untuk tempat hidup, padi berasal dari kaum wanita. Warna air beras sama dengan warna air susu, makanan pertama kali manusia ketika baru lahir adalah susu, baik air beras maupun air susu dapat dipakai untuk obat penyakit dan memulihkan kebugaran tubuh.⁸

Cerita tentang Dewi Padi juga dikenal di Toraja, Sulawesi Selatan. Cerita diawali dari Pong Sesa seorang kuli pemikul padi yang menyia-nyiakan padi. Padi yang dipikulnya hilang, berubah menjadi nenek-nenek Tua. Nenek Tua bertemu dengan dua anak kakak— beradik yang sangat menyesali kehilangan satu bulir padi, kemudian bertemu dengan si nenek dan mengijinkan menginap di rumahnya dan

⁸ M. Rus Andianto, "Asal—usul dan Fungsi Padi serta Hubungannya dengan Posisi Wanita menurut Mitologi Dayak Ngaju", Makalah pada Fourth Biennial International Conference of the Borneo Research Council, Bandar Seribegawan, Brunei Darussalam, 10-15 Juni 1996.

tidur di lumbung padi miliknya. Di rumah si anak yatim piatu itu, nenek membantu memasak. Anehnya nenek itu hanya memasak dengan sebulir padi tetapi tak pernah habis dimakan. Demikian pula di lumbung itu setelah sekian hari si nenek menghilang dan berubah menjadi padi yg tidak pernah habis diambil oleh penduduk desa.⁹

Masyarakat di Sulawesi Tenggara juga mengenal legenda Dewi Padi, terutama masyarakat Bombana. Di wilayah ini diam etnis Moronene, salah satu dari sekian banyak etnis di Sulawesi Tenggara, yang dimitoskan sebagai Negeri Dewi Padi (Dewi Sri). Konon, sang Dewi Sri pernah turun di sebuah tempat yang belakangan disebut Tau Bonto. Dalam bahasa Moronene, *tau bonto* berarti tahun pembusukan. Disebut begitu karena ketika Dewi Padi itu turun di tempat tersebut, produksi padi ladang melimpah ruah sehingga penduduk kewalahan memanennya. Akibatnya, banyak padi tertinggal dan membusuk di ladang. Padahal, masih menurut cerita rakyat setempat, luasan ladang yang dibuka tak seberapa, hanya beberapa hektar saja untuk setiap keluarga.

Legenda asal mula padi dikenal luas juga dalam masyarakat Kei.¹⁰ Seorang laki-laki bernama Latwir mencari anjingnya yang jatuh di dasar jurang. Di dasar jurang atau pratala itu, ia bertemu dengan seorang wanita yang menyuguhinya umbi-umbian, beras merah dan putih, tetapi Latwir menolak karena semua masih mentah. Lalu Latwir mengambil api dan dimasaklah padi dan umbi-umbian tadi. Si wanita merasakan nikmatnya umbi-umbian dan beras yang telah dimasak itu. Lama kelamaan mereka menjadi suami istri. Saat Latwir tinggal di dasar pratala, rumahnya yang di Arcapada terbakar sehingga menimbulkan cahaya yang terang. Hal ini membuat penduduk di pertala girang karena

⁹ Bert T. Lembang, *Yatim Piatu dan Dewi Padi*, Jakarta: Kelompok Gramedia , 2001.

¹⁰ Kumpulan Tjeritera Rakyat Indonesia, (Jakarta: Departemen P dan K, Djawatan Kebudayaan, 1963).

belum pernah menyaksikan api sebelumnya. Latwir kemudian mengajarkan penduduk pratala membuat api.

Setelah sekian lama tinggal di pratala, Latwir rindu kampung halamannya dan bermaksud hendak kembali ke Arcapada. Istrinya mengikutinya, tetapi di tengah perjalanan terjadi pertengkaran. Akhirnya keduanya memutuskan untuk bercerai. Permasalahan belum selesai karena istrinya ingin agar Latwir meninggalkan benih-benih beras miliknya, tetapi Latwir bersikukuh ingin membawanya pulang ke kampung halamannya. Mereka berebut dua butir padi, merah dan putih, yang dimenangkan oleh Latwir.

Sesampai di kampung halamannya, dua butir padi itu ditanam dan tumbuh, dan lambat laun menjadi banyak sehingga ladangnya semakin luas. Setelah panen padi yang berwarna putih disimpan di dekat pintu sedangkan yang merah di taruh di belakang rumah. Orang kampung banyak berdatangan membeli padi Latwir, tetapi Latwir hanya menjual padinya yang merah.

Beras merah akhirnya memutuskan pergi dari rumah Latwir karena ia merasa dibedakan dengan beras putih. Ia selalu dijualbelikan dan dimakan orang sedangkan si beras putih dидiamkan saja dan tidak diganggu siapapun. Kepergian beras merah menuju Tanjung Jabri, tetapi sesampai di atas Ngur Walek kantungnya bocor dan sebagian bulirnya tumpah. Tumpahan padi itu sampai di tanah Ngur Walek tumbuh menjadi pohon sagu. Akhirnya beras merah sampai di tempat yang dituju, dan sampai di sana tumbuh di ladang seorang perempuan yang kemudian membudidayakannya. Penduduk Pertala atau Wir Werbut mendengar bahwa padi telah ditanam luas di tempat itu. Mereka datang berusaha merebutnya tetapi sia-sia. Hingga saat ini orang-orang Kei memang menganggap bahwa beras putih lebih baik dari beras merah, tetapi mereka hanya menanam beras merah.

C. Visualisasi Dewi Padi

Untuk melengkapi mitologi, masyarakat juga menciptakan simbol-simbol. Simbol-simbol ini secara antropologis untuk menghadirkan mitos itu menjadi lebih riil. Dalam penciptaan simbol ini terjadi transformasi dari *unkown zone* atau “negeri entah berantah” ke dunia yang lebih nyata di bumi. Secara sosiologis ritual hal ini untuk menyatukan masyarakat dalam relasi sosial yang harmonis dalam wujud kerjasama dan gotong royong. Visualisasi mitologi Dewi Padi diwujudkan dalam berbagai bentuk, antara lain dalam upacara panen padi, penciptaan karakter dalam pewayangan, pembuatan patung, lukisan, dan tarian dan juga penyelipan ruang dalam rumah-rumah Jawa khususnya.

Dalam bentuk upacara adat tradisi Jawa, visualisasi itu tampak dalam upacara *wiwit*, atau disebut *wiwitan* dalam tradisi Sunda.¹¹ Masyarakat Sunda memiliki rangkaian perayaan dan upacara khusus yang dipersembahkan untuk Dewi Sri. Misalnya upacara *Seren Taun* yang digelar tiap tahun oleh masyarakat Baduy, Ciptagelar Kesepuhan Banten Kidul, Kampung Naga, Cigugur, Kuningan, dan berbagai

¹¹ Tradisi ini pernah dikaji oleh Michaela Appel, “Cultural Identity in Myth and Ritual: A Case from West Java”, dalam *Society and Culture of Southeast Asia: continuities and changes*, (New Delhi: International Academy of Indian Culture: Aditya Prakashan, 2000). Studi kasusnya di desa Pekayon, sebuah dusun antara Jakarta Raya (Bekasi Selatan) dan Jawa Barat. Menariknya dari studi ini adalah bahwa walaupun desa ini sangat dekat dengan ibukota, bahkan bahasa yang mereka pakaipun campuran antara Sunda dan dialek Betawi, masyarakat di sini relatif terisolir. Masyarakatnya hidup dalam batas-batas kemiskinan. Aktivitas ekonomi utamanya adalah petani penanam padi dan buah. Walaupun mereka sangat dekat dengan kemoderenan tetapi tidak berarti bahwa mereka berpartisipasi dengan budaya modern itu. Sebagai masyarakat petani mereka masih aktif menyelenggarakan ritual *wiwitan* persembahan kepada Nyai Pohaci Sanghyang Sri. Studi ini membahas salah satu naskah yang berjudul *Wawacan Sulanjana*. Ritual dipimpin oleh seorang wanita yang disebut *candoli*, atau dalam dialek Pekayon *cendoli*. Upacaranya berupa doa dan sesaji yang didasarkan pada tradisi lisan dan cerita pantun masa pra Islam, jaman kerajaan Galuh Pajajaran dan Pakuan Pajajaran. Pertanyaan pokok studi ini adalah apa yang akan terjadi pada rakyat Pekayon dan kebudayaannya yang unik jika pertumbuhan ekonomi berarti masyarakat urban Jakarta terus-menerus mencengkeram kehidupan mereka.

komunitas tradisional Sunda lainnya. Tradisi ini ditelusuri sudah dilakukan sejak zaman Kerajaan Sunda purba. Upacara digelar untuk memberkati bibit padi yang akan ditanam serta padi yang akan dipanen. Pada perayaan ini masyarakat Sunda menyanyikan beberapa pantun atau kidung seperti *Pangemat* dan *Angin-angin*. Kidung nyanyian ini dimaksudkan untuk mengundang Dewi Sri agar turun ke bumi dan memberkati bibit padi, agar para petani sehat dan sebagai upacara *ngaruwat* atau *tolak bala*; untuk menangkal kesialan atau nasib buruk yang mungkin dapat menimpa para petani. Pada saat memanen padi pun masyarakat tradisional Sunda tidak boleh menggunakan arit atau golok untuk memanen padi, mereka harus menggunakan ani-ani atau ketam, pisau kecil yang dapat disembunyikan di telapak tangan. Masyarakat Sunda percaya bahwa Dewi Sri atau Nyai Pohaci yang berjiwa halus dan lemah lembut akan ketakutan melihat senjata tajam besar seperti arit atau golok. Selain itu ada kepercayaan bahwa padi yang akan dipanen merupakan perwujudan sang dewi, sehingga harus diperlakukan dengan hormat dan lembut satu persatu, tidak boleh dibabat secara kasar begitu saja.

Masyarakat petani di Bali biasanya menyediakan kuil kecil di sawah untuk memuliakan Dewi Sri. Kuil kecil ini sering kali diberi sesajen sebagai persembahan agar Dewi Sri sudi melindungi sawah mereka dan memberi kemakmuran dan panen yang berlimpah. Pada sistem kepercayaan Hindu Dharma, Dewi Sri dianggap sebagai perwujudan atau perpaduan beberapa dewi-dewi Hindu seperti Dewi Lakshmi, Dewi, dan Shri (gabungan sifat sakti dewi Hindu). Di Bali, Dewi ini dianggap sebagai dewi padi, kesuburan, penjamin keberhasilan panen, serta kemakmuran dan pelindung keluarga.

Di beberapa wilayah kerajaan lama, seperti Cirebon, Surakarta, Yogyakarta dan Bali ditemui tradisi *Grebeg*, terutama pada hari-hari besar agama Islam. Hal ini juga menunjukkan bahwa tradisi kuna upacara pemujaan kesuburan ini tidak hilang sekalipun masyarakat telah

beranjak ke tradisi agama baru, Islam, dan Kristen. Dalam versi tari dikenal tari Seblang, yang dikenal luas di Banyuwangi dari daerah Bakungan dan Olehsari.¹²

Legenda Dewi Sri menjadi lebih dikenal luas dengan pementasan wayang kulit. Masyarakat pewayangan di Surakarta telah menciptakan semua karakter atau figur dalam cerita Dewi Sri dalam bentuk wayang kulit. Para seniman patungpun tak ketinggalan. Terutama di Bali sosok patung Dewi Sri banyak diciptakan dalam berbagai versi dan sikap yang berbeda-beda lengkap dengan atribut bulir padinya. Bahkan sosok ini juga masih menjadi inspirasi para pelukis modern.

Penghormatan dan pemujaan masyarakat Jawa terhadap Dewi Sri juga tampak dalam penamaan bagian ruang rumah adat Jawa, yang disebut *Pasren* (tempat Dewi Sri). Tempat khusus ini dihiasi dengan ukiran ular dan patung loro blonyo, seringkali juga dilengkapi dengan peralatan pertanian seperti ani-ani atau arit kecil dan sejumput padi. Sering pula diberi sesajen kecil untuk persembahan bagi Dewi Sri.

Menurut Sindhunata, petani Jawa dalam kesederhanaan sadar bahwa kultur harus menang melawan non-kultur. Hal ini diwujudkan dalam bentuk penghormatan terhadap Dewi Sri. Salah satu perwujudan itu adalah dalam bentuk *pasren*, sebagai tempat tinggal Dewi Sri. Petani Jawa percaya bahwa kemakmuran hidup dan keberhasilan panen mereka sangat tergantung pada kemurahan Dewi Sri. Oleh karena itu mereka menyediakan ruangan khusus bagi Dewi Sri di rumah mereka. Unsur penting dari *Pasren* adalah sepasang boneka yang disebut Loro Blonyo. Sepasang patung berjenis laki-laki dan perempuan menyimbolkan Dewi Sri dan saudara Raden Sadana. Patung ini diwujudkan dalam bentuk paesan penganten Jawa, diletakkan di depan *senthong* tempat *pasren*. *Pasren* terletak di *senthong* atau bilik belakang atau tengah sebuah rumah. Di sana diletakkan *amben* atau dipan yang diberi atap dengan hiasan kain lipat atau robyong.

¹² Hasan Singodimaja, *Ritual Adat Seblang: Sebuah Seni Perdamaian Masyarakat Using Banyuwangi*, Banyuwangi: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Banyuwangi, 2009.

Di atas dipan dilengkapi dengan kasur, bantal dan guling yang bermotif kembang dan *langse*, di depannya diletakkan *pedaringan* untuk menyimpan beras, kendi, *jlupak* atau lampu minyak kelapa (dian), sepasang *sewu* atau *robyong*, serta *kecohan*, dan di atasnya diletakkan burung garuda.¹³

Pada masyarakat petani di pedesaan Jawa, ada tradisi yang melarang mengganggu dan mengusir ular yang masuk ke dalam rumah. Bahkan ular itu harus diberi persembahan dan dihormati sehingga ular itu pergi dengan sendirinya, tradisi ini menganggap ular adalah pertanda baik bahwa panen mendatang akan berhasil melimpah. Pada upacara slametan menanam padi juga melibatkan dukun yang mengelilingi desa dengan keris berkekuatan gaib untuk memberkati bibit padi yang akan ditanam.

D. Mitologi sebagai Pola Pikir Rasional

Dalam teori mitologi, mitos sebenarnya diciptakan sebagai upaya merasionalisasi sesuatu fenomena yang tidak diketahui asal usulnya secara pasti oleh masyarakat itu sendiri. Mitos sebagai bentuk penjelasan rasional manusia untuk memahami sebuah gejala didasarkan pada kepercayaan dan religi yang dianut oleh masyarakat itu. Substansi mistis yang muncul dalam penjelasan itu justru wujud rasionalisasi pemikiran. Berbeda dengan penjelasan ilmiah modern, mitos sebagai produk rasionalitas tradisional disertai dengan penempatan nilai-nilai. Nilai-nilai itu berfungsi sebagai legitimasi yang tidak semata-mata agar dipercayai kebenarannya tetapi juga dipatuhi oleh masyarakat penciptanya.

Di mana letak segi rasionalitas dari mitologi? Dalam mitologi Sunda misalnya, Jacob Sumarjo memberikan analisis yang menarik. Menurut Jacob, saat ini orang modern

¹³ Sindhunata, "Ketika Dewi Sri telah Pergi, dalam Bentara Budaya, *op. cit.*, hlm. 40-41.

membutuhkan pola pikir Sunda di balik mitologi itu. Rasionalitas dari mitologi itu terletak pada pola tritangtu Sunda. Pola tiga ini banyak hadir dalam realitas kesadaran masyarakat Sunda untuk memaknai realitas faktual ruang Sunda. Pola hubungan tiga ini ada dalam pengaturan kampungnya, pengaturan rumah tinggalnya, pengaturan ekologi (leuweung, lembur laut), pola tenunnya, pola peralatannya, dan banyak lagi. Dasar dari semuanya ini adalah pola kosmik yang holistik. Ada langit (dunia atas), ada bumi (dunia bawah) dan ada dunia manusia (dunia tengah). Ketiganya membentuk kesatuan tiga yang kalau digambarkan secara modern akan berbentuk segitiga sama kaki. Di puncak segitiga adalah dunia atas (langit), dan di dasar segitiga ada dunia bawah (bumi) dan dunia tengah (manusia di atas bumi).

Kampung Baduy rupanya dipasang dalam pola tiga kosmik ini. Kampung Cikeusik adalah dunia atas (langit, di puncak segitiga) Cikertawana (dunia tengah) dan Cibeo (dunia bawah), keduanya di dasar segitiga. Begitu pula rumah Sunda "buhun" dibangun dalam pola ini. Atap (dunia atas, biasanya arah atap ke hulu dan hilir atau arah atas dan arah bawah), tempat tinggal keluarga (dunia tengah) dan kolong rumah (dunia bawah).

Dalam mitologi Nyi Pohaci, pola ini tetap dipakai. Dari mana asal segala tumbuhan keperluan hidup para petani Sunda di zaman dulu? Dari tubuh Nyi Pohaci. Dari mana asal Nyi Pohaci? Ternyata dari dunia bawah, dibawa ke dunia atas, baru diturunkan di dunia tengah manusia Sunda (Buana Panca Tengah).

Nyi Pohaci "lahir" dari sebutir telur bersamaan dengan dua butir telur yang lain. Dari tiga telur tersebut hanya satu telur yang sampai di dunia atas (Dewa Guru). Dua telur yang lain jatuh di bumi manusia (dunia tengah). Nyi Pohaci merupakan satu-satunya telur yang menjadi "manusia" di dunia atas, sedang dua telur yang lain ada di dasar segitiga. Nyi Pohaci yang tumbuh di dunia atas ini, mati di dunia atas pula. Kematian karena dicintai "pembesar" atau "penguasa" dunia atas, Dewa Guru. Maka ia dikirim ke dunia tengah dan menjadi

segala jenis tanaman. Dengan demikian, segala tanaman itu adalah wujud emanasi makhluk dunia atas, karenanya sakral. Orang tidak boleh memperlakukan segala tanaman itu seenaknya sendiri, harus ada rasa hormat yang dalam untuk memanfaatkannya.

Di sini terlihat bahwa Nyi Pohaci dimusuhi oleh dua asal kodratnya yang sama, Kalabuat dan Budugbasu. Tanaman dan hama itu sebenarnya merupakan dua pasangan antagonistik. Setiap kehidupan muncul, selalu ada pasangan kematiannya. Setiap ada tanaman, selalu ada hama perusaknya. Dua kenyataan berbalikan itu harus diterima manusia. Berkah dan malapetaka itu berasal dari sumber yang sama. Dalam saat yang demikian Yang Maha Wenang menganugerahkan pemecahanNya, yakni mengirimkan tiga pasangan pemusnah hama. Masing-masing Jaka Sadana, Sri Sadana dan Rambut Sadana, atau Sulanjana, Talimenar dan Talimenir. Dalam alam pikir masyarakat Sunda-Islam, Kalabuat dan Budugbasu ada di bawah pimpinan Idajil.

Mitologi Nyi Pohaci mengajarkan bahwa semua tanaman yang memberikan manfaat hidup kepada manusia berasal dari dunia atas. Segala ancaman hama dan kerusakan itu berasal dari dunia tengah. Dunia manusia itu tidak sempurna, meskipun telah dihadirkan "yang sempurna" dari dunia atas. Kesempurnaan atau kebaikan semacam itu sebenarnya lebih bersifat rohani-adikodrati. Pola tiga ini distruktur dengan jalan "harmoni" Bawah-Atas terlebih dahulu. Nyi Pohaci berasal dari setetes air mata Naga Anta yang bermakna rohani-adikodrati dunia bawah. Dari dunia bawah (bumi) dibawa ke dunia atas (langit), baru diturunkan ke dunia tengah manusia. Struktur hubungan bawah - atas - tengah ini terdapat di berbagai mitologi Sunda yang lain, misalnya pada "Wawacan Guru Gantangan". Nyi Pohaci adalah hasil harmonisasi dunia bawah dan dunia atas, sehingga lebih menekankan segi sakralitasnya, atau kesempurnaan dan kebbaikannya.



Tanaman padi sawah di daerah perbukitan Padang Sumatera Barat tahun 1920-an. Di daerah ini juga digunakan sebagai tempat pariwisata.

Sumber: Het Indie Boek; 2001; hal. 265

Cara berpikir atas - bawah - tengah ini melambangkan bersatunya unsur bumi dan langit atau tanah dan air (hujan) dalam kehidupan orang peladang, yang akan menumbuhkan segala jenis tanaman yang dibutuhkan masyarakat Sunda. Di dunia tengah (manusia) berlaku hukum kausalitas, yakni segala tumbuhan akan subur kalau air hujan bertemu dengan tanah. Rusaknya tanaman juga terjadi karena hukum kausalitas, yakni dimakan hama. Tetapi terjadinya tiga butir telur dari tiga titik air mata di dunia bawah tidak berlaku hukum kausalitas, tetapi hukum spontanitas. Bagaimana bisa dimengerti oleh manusia bahwa tiga tetes air mata dapat menjadi tiga butir telur. Dan tiga butir telur tiba-tiba menjadi tiga makhluk hidup, Kalabuat, Budugbasu, dan Nyi Pohaci?

Bagaimana pula dapat dipahami oleh hukum kausalitas dunia manusia, kalau tubuh Nyi Pohaci dapat

menjadi berbagai jenis tumbuhan? Semua itu terjadi atas dasar hukum rohaniah spontanitas (jadi, maka jadilah). Alam rohani itu bekerja bukan berdasarkan hukum sebab-akibat manusia. Manusia itu lahir akibat hubungan seksual lelaki dan perempuan. Tetapi Nyi Pohaci bukan hasil kerja seksual siapa pun. Nyi Pohaci itu berasal dari setetes air mata Dewa Anta, jadi seksual atau nonseksual, itulah sebabnya ia keramat, dan yang keramat itu akan membawa berkat bagi manusia.

Jadi, mitos Nyi Pohaci mengandung hasil renungan pemikiran manusia Sunda lama tentang bagaimana asal-usul adanya segala macam tumbuhan yang bermanfaat bagi masyarakat Sunda. Bagaimana berbagai jenis padi itu ada? Bagaimana bambu itu ada? Bagaimana jenis tanaman merambat itu ada? Bagaimana pohon enau itu ada? Bahkan bagaimana rumput-rumput itu ada? Semua itu diperlukan orang Sunda setiap hari bagi kepentingan kelangsungan hidupnya.

Padi untuk makanan pokok. Tanaman merambat untuk makanan tambahan. Rumput untuk ternak. Bambu untuk rumah. Dari pohon enau diperoleh ijuk untuk atap rumah. Enau juga menghasilkan tuak untuk kepentingan upacara religi, dan masih banyak lagi rinciannya. Semua itu dari mana asalnya? Tentu bukan dari usaha manusia sendiri. Semua itu hadir secara eksistensial berkat hukum spontanitas dunia rohani tadi.

Tentu saja pola pikir yang demikian itu bukan monopoli manusia Sunda. Semua mitologi umat manusia berpola demikian. Persoalannya bagaimana alam lingkungan yang tersedia bagi manusia Sunda diberi tanggapan lewat realitas kesadarannya (budaya). Alam lingkungan Sunda ditanggapi oleh manusia-manusianya dengan hidup berladang (huma). Pilihan hidup berhuma inilah yang kemudian menimbulkan pertanyaan eksistensial, dari mana tanaman padi yang ajaib itu (makanan pokok yang memungkinkan hidup terus berlangsung) berasal? Karena huma bergantung pada hujan, maka alam langit sebagai "pemberi hujan" menjadi lebih penting dari bumi-tanah yang kering dan "basah" (hujan)

adalah asas "perempuan". Maka semua tumbuhan itu asalnya dari tubuh perempuan dunia atas, Nyi Pohaci. Pemberi hidup itu adalah indung, ibu, dan lelaki itu melengkapi.

Sindhunata menjelaskan bahwa petani Jawa memperlakukan padi seperti memperlakukan seorang wanita yang patut dikasihani. Seperti wanita, padi mengalami mengandung, atau dalam istilah Jawa *mapag* atau *meteng*. Pada saat padi *mapag* ini petani membuat selamatan, seperti wanita Jawa yang pertama kali hamil mengalami masa *nyidam*. Saat *nyidam* inilah wanita memiliki selera yang tidak biasa, oleh karena itu saat padi mulai *mapag*, petani meletakkan daun-daun asam di sudut saluran air sawah. Masyarakat petani Jawa juga melakukan upacara isen-iseni, dengan menaburkan bubur yang terbuat dari ketan dan gula di pinggir sawah sambil mengucapkan *japa mantra*, agar segala hama padi seperti burung emprit, tikus, babi hutan, dan walang sangit tidak merusak tanaman padinya. Permusuhan abadi antara hama dan badi merupakan pengalaman konkrit yang dialami petani.¹⁴

E. Penutup

Pada tahun 1993, sebuah lembaga yang menamakan diri *Pesticide Action Network* (PAN) Indonesia, melakukan sebuah ujicoba penerapan *biodynamic farming* ala Jawa seperti yang diatur dalam pranata mangsa yang dibakukan oleh Mangkunegara VII, di Medan Sumatera Utara.¹⁵ Tujuan dari ujicoba ini adalah untuk mencegah penggunaan pestisida yang berlebihan yang berakibat buruk bagi lingkungan dan kesehatan. Upaya yang sama di Jaman modern juga dilakukan kembali di wilayah Yogyakarta, disertai dengan penjelasan teori meteorologisnya serta manfaatnya bagi

¹⁴ Sindhunata, "Ketika Dewi Sri Sudah Pergi" dalam Bentara Budaya, *Ana Dina Ana Upa: Pranata Mangsa*, (Yogyakarta: Bentara Budaya, 2009).

¹⁵ Lihat, Riza P. Tjahjadi, *The Javanese System of Biodynamic Farmin: An Exercise Outside Javanese*, (Jakarta: Pesticide Action Network (PAN) Indonesia, 1993).

pertanian dan sosial.¹⁶ Upaya ini tentu menjadi contoh nyata bagaimana kearifan lokal tradisi pertanian basah di Jawa lebih ramah terhadap lingkungan dan kesehatan. Pranata Mongsa ternyata juga dikenal di dalam masyarakat Bali dan Lombok di Nusan Tenggara Barat.¹⁷ Semua upaya ini menunjukkan bahwa tradisi masyarakat pertanian basah dalam pembudidayaan lebih ramah terhadap lingkungan dan kesehatan. Secara akademis meteorologi, aplikasi sistem inipun memiliki dampak sosial yang lebih baik bagi masyarakat. Upaya-upaya ini hendaknya menjadi bagian penting yang harus dipertimbangkan dalam strategi nasional ketahanan pangan di Indonesia.

Dari seluruh uraian di atas jelas, bahwa strategi kebudayaan masyarakat tradisonal dalam mempertahankan kelangsungan hidup di bumi adalah dengan menyesuaikan aktifitas mereka dengan sifat-sifat dan gejala-gejala alam. Strategi kebudayaan ini dimanifestasikan diri dalam dua bentuk yaitu kultural dan rasional. Secara kultural strategi kebudayaan lahir dalam wujud mitologi Dewi Padi dan segala simbol dan ritual yang mengikutinya. Secara rasional strategi kebudayaan ketahanan pangan lahir dalam wujud pembakuan *pranata mongsa* sebagai pijakan sistem bertani dan berladang.

¹⁶ Lihat, Sukardi Wisnu Subroto, *Pengenalan Waktu tradisional Pranata Mangsa dan Wariga: Manfaatnya dalam Pertanian dan Sosial*, (Yogyakarta: Mitra Gama Widya, 1996). Upaya lain seperti yang diusulkan oleh Widodo Basuki, "Seni Tradisi: Mbalekake Sistem Pertanian Tradisi", dalam *Djaja Baja*, Kalawarti Mingguan Basa Djawa, Vol. 56 (2001).

¹⁷ Lihat, I Made Suparta, "Lontar Usada Sawah: Sebuah Sumber Pengetahuan Budaya tentang Cara Penanggulangan Hama Padi dalam Tradisi Pertanian dan Tata Lingkungan Hidup Masyarakat Bali", (Jakarta, Masyarakat Pernaskahan Nusantara, 1998), Makalah yang dipresentasikan dalam Simposium Internasional Pernaskahan Nusantara, 1998; Lihat juga laporan penelitian dari Fakultas Pertanian Universitas Mataram, L. Wirasapta Karyadi, Sadikin Amir, Sitti Hilyanna, "Hubungan Perilaku Petani dengan Aplikasi Pranata Mangsa (indigenous Knowledge System) di Desa Tertinggal Lombok Selatan", (Mataram: Fakultas Pertanian Universitas Mataram, 2000).

Bab II

KETAHANAN PANGAN DAN POLITIK PANGAN PADA MASA KOLONIAL BELANDA

A. Pendahuluan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia. Sebagai kebutuhan dasar, pangan menjadi titik perhatian setiap penguasa untuk menjaga ketersediaan pangan. Kelalaian penguasa terhadap pangan tidak hanya menimbulkan problem ekonomi, tetapi juga dapat menimbulkan problem sosial politik. Sehubungan dengan hal itu, perhatian pangan untuk kepentingan rakyat menjadi perhatian, termasuk penguasa Kolonial Belanda.

Membicarakan pangan, secara ekonomi paling tidak dapat dipilah menjadi dua bagian, yaitu pangan untuk konsumsi penduduk setempat dan pangan untuk konsumsi penduduk di lain tempat. Dalam sejarah Indonesia, terlihat pemisahan ini dikenal dengan nama *food crops* dan *cash crops*. Yang pertama merupakan tanaman pangan dalam arti khusus dan yang kedua dinamakan sebagai tanaman perdagangan untuk ekspor.

Jauh sebelum tegaknya penjajahan Belanda di Nusantara, pemisahan kedua jenis komoditi tanaman pertanian sudah terjadi. Tanaman pangan dalam arti khusus dimaksudkan adalah tanaman yang menjadi konsumsi penduduk sehari hari, terutama beras. Tanaman pangan

dalam pengertian khusus ini pun masih dibagi menjadi dua, yaitu tanaman pangan pokok dan tanaman pangan tambahan. Beras yang menjadi bahan dasar pembuatan nasi dianggap sebagai bahan pangan pokok untuk hampir seluruh wilayah nusantara. Sementara itu tanaman lain seperti jagung, ketela pohon, kedelai, dan kacang-kacangan dianggap sebagai bahan pangan tambahan. Meskipun demikian kondisinya bervariasi antar wilayah di Nusantara. Jagung, yang bagi masyarakat Jawa Tengah dianggap sebagai makanan tambahan, bagi orang Madura dianggap sebagai makanan pokok. Demikian pula dengan ketela pohon merupakan bahan makanan pokok untuk penduduk yang tinggal di daerah dataran tinggi seperti Wonogiri. Daerah-daerah lain menetapkan bahan pangan pokok sesuai dengan kondisi lingkungan dan tradisi yang telah lama berkembang, seperti Maluku telah lama menjadikan sagu sebagai makanan pokoknya dan Papua menjadikan ketela rambat sebagai makanan pokoknya.

Tanaman perdagangan bervariasi dari waktu ke waktu, tergantung dari perkembangan permintaan pasar. Jauh sebelum tegaknya Kolonialisme di Nusantara tradisi menanam tanaman perdagangan sudah ada di Nusantara, seperti rempah-rempah. Pada masa penjajahan Barat (Belanda), tanaman ekspor yang dikembangkan menjadi bervariasi seperti tebu, kopi, nila, dan sebagainya.

Pemisahan tanaman demikian sesungguhnya merupakan sebuah dikotomi yang menyesatkan. Tanaman pangan yang dipandang sebagai *foodcrops*, seperti padi juga diperdagangkan antar negara. Sementara tanaman *cash crops* seperti kopi dan gula juga dikonsumsi sebagai bahan pangan di dalam negeri.



Bermain musik sambil memikul padi sebagai bagian dari ritual panen padi di Karangtengah, Kedu tahun 1915

Sumber: Het Indie Boek; 2001;hal 110

Hingga pertengahan abad ke-20, masa akhir penjajahan Belanda. bahan pangan penduduk bumiputra sangat beragam. Hal itu sangat tergantung pada kondisi setempat yang memiliki perbedaan dalam bidang pertanian, suku bangsa, agama, kemakmuran, dan sebagainya¹⁸, mengemukakan bahwa bahan pangan itu dapat dikategorikan menjadi lima, yaitu:

1. Makanan yang sederhana yang diperoleh dengan cara mengambil langsung dari alam berupa hewan, umbi-umbian dan akar-akaran.
2. Komposisi umbi-umbian atau akar-akaran yang mengandung zat tepung atau sagu sebagai makanan pokok ditambah dengan daging hewan sebagai makanan tambahan

¹⁸ Pieter Creutzberg dan J.T.M. van Laanen (ed), 1987, *Sejarah Statistik Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor, hlm. 38.

3. Komposisi biji-bijian sebagai makanan pokok yang ditambah dengan ikan dan atau daging. Termasuk dalam kelompok bahan pangan ini adalah berbagai jenis padi-padian, khususnya beras, dan jagung sebagai makanan pokok ditambah ikan dan daging.
4. Makanan yang lebih beragam antara lain daging, kentang dan roti. Yang ini merupakan makanan yang hanya dinikmati sebagian kecil penduduk Indonesia.

Penjajahan Belanda di Nusantara berpusat di Jawa. Oleh karena itu data-data tentang pangan dan kebijakan pangan lebih banyak terfokus di Jawa. Sehubungan dengan hal itu, maka tulisan ini difokuskan pada pulau Jawa.

B. Pangan pada Abad ke-19

Pada awal abad ke-19, sebagian besar dari masyarakat Jawa hidup dari sektor pertanian. Boomgard mengemukakan bahwa meskipun unsur prapetani dan unsur kapitalis juga ada, hidup sebagai petani merupakan pekerjaan utama penduduk Jawa¹⁹. Cara produksi pertanian didukung oleh sebuah sistem negara yang kuat yang mengumpulkan pajak dari kaum tani yang pada umumnya berorientasi subsistensi. Berdasarkan data-data yang berasal dari tahun 1815-1830 ia berkesimpulan bahwa 70% penduduk Jawa hidup sebagai petani penggarap yang menguasai tanah.

Secara teoretis memang pemilik tanah di Jawa adalah raja. Raja adalah pemilik tanah secara mutlak, bukan dalam arti hukum pidana tetapi hukum perdata. Kecuali untuk pembatasan-pembatasan yang tidak berarti, raja dapat berbuat sekehendaknya terhadap tanah itu, menjualnya, menghadiahkannya, menyewakannya, menanami atau membiarkan terlantar segera setelah ia memiliki wewenang atas lahan itu. Tanah-tanah milik raja itu tidak dikuasai

¹⁹ Peter Boomgaard, 2004, *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880*, Jakarta: Jambatan bekerjasama dengan KITLV, hlm 142.

semuanya secara langsung, tetapi ada yang dikuasakan pada orang lain. Akan tetapi sesungguhnya para raja tidak berurusan langsung dengan tanah. Petanilah yang secara *de facto* mengolah tanah untuk kepentingan pertanian. Untuk kepentingan pengelolaan perpajakan para penguasa daerah yang dipercaya raja berhubungan dengan “kepala desa” mengorganisir petani membayarkan pajaknya dalam bentuk *innatura*²⁰.

Sejalan dengan proses-proses politik di tanah Jawa akibat kekalahan raja-raja, maka tanah-tanah itu jatuh ke tangan penguasa Belanda. Para bupati yang tadinya tunduk kepada raja-raja beralih loyalitasnya kepada penguasa asing, yang semula VOC kemudian Pemerintah Hindia Belanda. Jalinan petani dengan raja secara tidak langsung hanya di daerah-daerah Tanah Kerajaan (*Vorstenlanden*).

Data-data tentang bahan pangan di Nusantara pada awal abad XIX relatif kurang lengkap. Data yang cukup baik untuk hal ini adalah Pulau Jawa. Pulau yang merupakan tempat paling lama dan paling tertekan dalam proses kolonialisme ini memiliki aneka ragam bahan pangan. Aneka ragam bahan pangan itu berupa beras dan umbi-umbian. Dari sekian aneka ragam bahan pangan itu, beras merupakan bahan pangan utama dari penduduk Jawa. Tradisi konsumsi beras ini sudah ada jauh sebelum abad ke-19.

Sollewijn Gelpke mengemukakan bahwa pada akhir abad ke-18 makanan pokok penduduk Jawa dan Madura adalah beras. Selain itu juga sebagian besar penduduknya masih hidup dari menanam umbi-umbian terutama singkong yang ditanam di hutan. Makanan ini merupakan makanan kedua yang banyak dikonsumsi terutama pada masa paceklik²¹.

²⁰ Wasino, 2005, *Kapitalisme Bumiputra: Perubahan Masyarakat Mangkunegaran*, Yogyakarta: LKiS, 104-122.

²¹ Sajogyo dan William L. Collier, 1986, *Budidaya Padi di Jawa*, Jakarta: Yayasan Obor bekerjasama dengan Gramedia, hlm. 1-20.

Pada awal abad ke-19 hanya ada beberapa daerah yang tidak mengembangkan pertanian pangan, yaitu daerah yang relatif kecil di sekitar Batavia, dan daerah-daerah di dataran tinggi yang membudidayakan kopi dan mrica. Sebagian besar daerah mengembangkan budi daya padi sebagai tanaman produksinya.

Boomgard mengemukakan bahwa kebijakan menanam padi tampaknya bukan semata-mata kemauan petani penggarap. Sebagian besar ada semacam wajib tanam padi atas kehendak penguasa. Pendapat itu didukung dengan data bahwa pada sekitar tahun 1800 semua petani pembayar pajak harus membayar dalam bentuk barang (padi) untuk jatah daerah mereka. Ini merupakan upeti dalam bentuk padi yang dituntut Kompeni kepada para bupati. Data ini tampaknya berlaku untuk daerah-daerah yang dikuasai secara langsung oleh VOC. Pada waktu itu, beras merupakan salah satu komoditas ekspor sekaligus sebagai alat tukar yang penting.

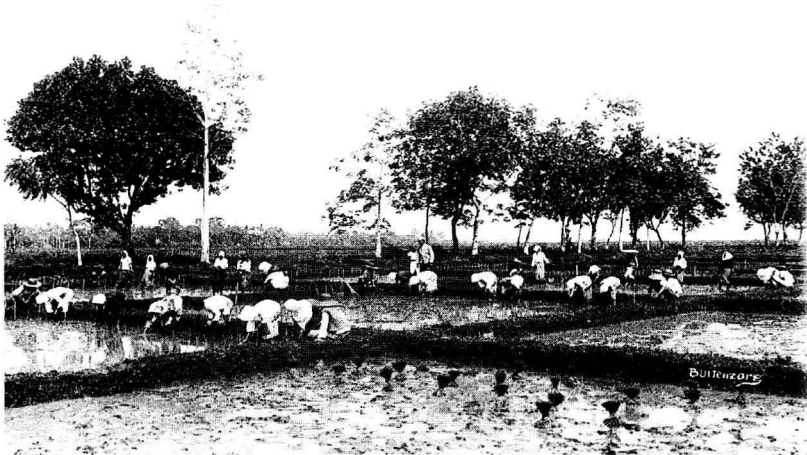
Pada sekitar tahun 1790-an ada instruksi dari Batavia bahwa para Residen harus mengingatkan para Bupati di daerahnya untuk memerintahkan para petani agar mengerjakan sawah lebih awal. Ketika itu musim hujan berkisar antara bulan Oktober dan Nopember, dan pertanian sawah masih banyak tergantung pada datangnya hujan. Sejak saat itu para bupati mengirim wakil-wakilnya ke desa-desa dengan membawa perintah untuk tujuan itu. Setelah itu para bupati memberikan laporan secara teratur kepada Residen, bahwa proses pengerjaan lahan sawah sudah dilakukan mulai dari pembajakan, penaburan bibit di persemaian, perbaikan selokan, dan seterusnya. Degan kata lain ketika proses penanaman padi menjadi sebuah instruksi dari pemerintahan Kolonial²².

Tradisi instruksi dalam penanaman padi tampaknya kelanjutan dari kebijakan tradisional Kerajaan Mataram. Pada abad ke-17, ketika Mataram masih memegang hegemoni

²² Boomgaard, *Op.cit.* hlm. 129-147

kekuasaan di tanah Jawa politik perbesaran menjadi penting, hingga kerajaan ini memegang monopoli perdagangan beras di Nusantara. Tampaknya VOC belajar dari Kerajaan Mataram itu, dan melanjutkan hingga akhir abad ke-18.

Meskipun tanaman padi merupakan tanaman pokok penduduk Jawa, namun masih juga terbuka tanaman-tanaman tambahan. Tanaman itu terutama di tanam di daerah tegalan, pematang sawah, pekarangan, dan lereng perbukitan.



Masyarakat di daerah Bogor melakukan penanaman padi di sawah tahun 1918, sebagai bentuk diversifikasi tanaman selain palawija

Sumber: Het Indie Boek; 2001; hal 108

Dalam proses produksi pertanian, desa menjadi unit produksi yang terpenting. Perlu dicatat bahwa jauh sebelum lahirnya penguasa feodal dan kolonial, desa sebagai lembaga sosial dan politik terkecil telah ada. Sehubungan dengan hal itu, ada instruksi atau tidak sesungguhnya, masyarakat desa akan menanam tanaman subsistem, terutama padi untuk kepentingan bahan pangannya sendiri. Dengan demikian desa menjadi unit produksi yang dapat hidup mandiri mencukupi kebutuhan pangannya sendiri.

Tabel 1
Rata-rata Distribusi Sawah dan Tegalan per Desa
di Sejumlah Lokasi di Jawa tahun 1815 (dalam bahu)

Bagian/Keresidenan	Sawah	Tegalan	Prosentase sawah dari total lahan
Banyuwangi	22,4	3,2	87,5
Besuki	34,1	30,9	52,5
Cirebon	38,2	5,8	86,8
Gresik	43,4	5,1	89,5
Jipang dan Grobogan	25,6	2,5	91,1
Jepara dan Juana	65,8	5,8	91,9
Kedu	11,1	8,6	56,3
Pekalongan	19,9	1,3	93,9
Priangan	44,0	51,9	45,9
Rembang	49,7	6,5	88,4
Semarang	61,3	7,2	89,5
Surabaya	25,1	2,0	92,6

Sumber: Elson, 1994:5

Elson mengemukakan bahwa pada perempat pertama abad ke-19 petani menghasilkan bahan pangan yang berasal

dari lahan pertanian yang ada di sekitar desa. Di daerah dataran rendah sebagian besar lahan berupa sawah, lahan yang mendapatkan irigasi dari sungai atau air terjun. Di luar itu ada lahan tegalan, sebuah lahan garapan yang semata-mata tergantung pengolahannya pada air hujan. Jumlah lahan dan tegalan luasnya bervariasi dari satu tempat ke tempat lain. Tabel 1 menggambarkan distribusi Sawah dan Tegalan diberbagai tempat di Jawa pada tahun 1815²³.

Jumlah lahan sawah umumnya tergantung pada tiga variabel besar, yaitu luasnya permukiman, ketersediaan air, dan ketersediaan tenaga kerja untuk pertanian sawah itu. Sejak sawah menjadi pilihan utama petani sebagai produsen bahan pangan (beras), maka jumlah tenaga kerja untuk pertanian meningkat pesat dan saluran pengairan semakin luas.

Berkembangnya sawah di Jawa seiring dengan perkembangan jumlah penduduk yang makanan utamanya beras. Sebagian besar padi tumbuh di musim hujan yang berlangsung dari bulan Nopember sampai April. Tradisi menanam padi telah ada dalam masyarakat Jawa. Dalam minggu-minggu sebelum persemaian, sawah harus dialiri air, dicangkul (kadang-kadang menggunakan tenaga sapi), dan disiangi, pematang-pematang dibuat sedapat mungkin rata, irigasi yang landai yang dapat mengalirkan air dari satu sawah ke sawah lain, gardu pandang dibangun, di beberapa wilayah pagar ditegakkan untuk melindungi tanaman dari babi dan rusa. Tugas-tugas itu menjadi tugas laki-laki, bapak dengan dibantu anak laki-laki yang sudah mampu bekerja di sawah. Di luar itu juga bisa mempekerjakan pembantu dan pekerja bayaran. Dalam bekerja mereka menggunakan bajak yang terbuat dari kayu runsing yang dilapisi besi dengan ditarik kerbau. Dalam proses produksi ini juga dilengkapi dengan sejumlah alat-alat pertanian sederhana seperti cangkul, kampak, dan sabit. Umumnya pengerjaan sawah dilakukan

²³ Elson, 1994, *Village Java under the Cultivation System 1830-1870*, Sydney: Allen and Winn.

sebagai pekerjaan rumah tangga secara individual bukan kerja bersama dalam sebuah desa.

Proses produksi padi memungkinkan terjadinya pembagian kerja berdasarkan gender. Wanita yang dibantu anak perempuan dan wanita dari keluarga lain yang dibayar bertanggung jawab dalam menyemai dan menanam padi (*tandur*). Selain itu juga bertanggung jawab pada saat memanen. Wanita yang bekerja membantu pemilik lahan dalam proses produksi pertanian mulai dari menanam hingga memanen memperoleh upah 20 persen dari hasil panen. Proses memanen tanaman padi yang sudah menguning dilakukan dengan cara menggunakan pisau tangan yang tajam (*ani-ani*). Setelah dipotong, padi dahan padi yang berhasil dipotong kemudian diikat untuk dibawa pulang dan dikeringkan. Wanita masih memegang peran penting dalam penyediaan bahan pangan dari padi ini, yaitu menumbuk dan memasaknya.

Dengan diberlakukannya Sistem Tanam Paksa yang dimulai pada tahun 1830, siklus tanam padi menjadi terganggu. Selanjutnya, kaum petani di Jawa -secara teoretis- harus menyerahkan seperlima sawahnya dan seperlima tenaganya untuk menanam tanaman yang dibutuhkan pasar Eropa.

Memang rata-rata seluruh Jawa, memang sawah yang dibutuhkan untuk menanam tanaman ekspor tidak mencapai 6%. Akan tetapi secara lokal dapat mencapai sepertiga. Sering lahan yang digunakan juga bukan lahan sawah yang terbaik, sehingga membutuhkan tenaga kerja petani yang cukup besar. Tanaman-tanaman ini memerlukan lebih banyak tenaga kerja, melebihi ketentuan yang hanya seperlimanya. Petani tidak hanya menghabiskan tenaganya selama 65 hari untuk menanam tanaman komersial, tetapi sampai 120-130 hari. Akibatnya pekerjaan menanam tanaman pangan, menjadi terganggu.

Tanaman komersial yang ditanam bergantian dengan padi adalah tebu dan nila. Penanaman kedua tanaman ini menggunakan model bergilir atau *glebagan*. Padi baru

ditanam setelah lahan selesai untuk menanam tanaman tebu yang umurnya 16-18 bulan.

Sistem *glebagan* dari segi waktu mengganggu produksi tanaman pangan. Petani kehilangan satu kali panen padi dan setengah panen palawija. Selain itu lebih banyak tenaga kerja yang dibutuhkan untuk menyiapkan sebuah ladang yang telah ditanami dengan tebu untuk bisa ditanami kembali dengan padi atau palawija. Lebih berat dibandingkan dengan penanaman padi dan palawija tanpa bergiliran dengan tanaman tebu dan nila²⁴. Selain itu tanaman nila dan tebu menanduskan tanah. Akibatnya sebagian penduduk tidak memiliki waktu untuk menggarap lahan mereka dalam Bulan Juli dan Agustus, ketika tenaga kerja dibutuhkan untuk pabrik gula. Penanaman tebu untuk kepentingan pabrik gula tetap membuat petani menjadi terlalu sibuk, dan kerbau yang seharusnya digunakan untuk membajak sawah digunakan untuk mengangkut tebu. Belum lagi menyangkut peredaran air yang berebut dengan tanaman tebu di lahan lain yang bersebelahan dengan lahan sawah untuk padi menyebabkan pertanian pangan tidak mendapat perhatian yang memadai²⁵.

Harus dicatat bahwa tanam paksa tidak diberlakukan untuk seluruh Jawa. Selain itu di daerah yang diterapkan tanam paksa pun juga bervariasi. Di wilayah Yogyakarta dan Surakarta tidak diterapkan sistem tanam paksa, yang berlaku di wilayah itu adalah sistem sewa tanah antara pemilik perkebunan dan bangsawan kerajaan²⁶. Tentu saja di wilayah-wilayah itu perkembangan tanaman pangan berbeda dengan di wilayah lain yang terkena Sistem Tanam Paksa.

Setelah tahun 1870, sistem tanam paksa secara perlahan-lahan dihapuskan. Budi daya tanaman perkebunan tidak lagi ditangani pemerintah, tetapi oleh pengusaha swasta. Mereka harus mengadakan kontrak-kontrak dengan desa-

²⁴ Van A. Schaik, 1986, *Colonial Control and Peasant Resources in Java: Agricultural Involution Reconsidered* (Amsterdam, disertasi doktor).

²⁵ Boomgard, *Op.cit.* hlm.145-146.

²⁶ Lihat Vincent V.J. Houben, 1994, *Kraton and Kumpeni Surakarta and Yogyakarta, 1830-1870*. Leiden :KITLV Press.

desa untuk memperoleh tanah, tenaga kerja atau hasil pertanian. Sejak saat itu nila memang dihapuskan sebagai tanaman ekspor, namun tebu tetap dipertahankan. Akibatnya rotasi penanaman antara tanaman tebu dan padi dengan sistem *glebagan* tetap berlangsung²⁷.

Dalam usaha pengembangan tanaman padi, selain lahan sawah, investasi irigasi merupakan hal yang amat penting. Perhatian terhadap irigasi telah dilakukan pemerintah Kolonial sejak awal abad ke-19. Perhatian itu terus meningkat sejalan dengan Kebijakan Tanam Paksa, Politik Kolonial Liberal, hingga Politik Kolonial Etis. Perbaikan pertanian merupakan salah satu pertimbangan utama untuk pembangunan sarana irigasi. Di bawah sistem Tanam Paksa (1830-1870), pemerintah secara langsung terlibat dalam proses produksi gula, dalam hal ini sulpai air untuk lahan tebu merupakan hal yang utama. Industri gula memerlukan air untuk mengairi tanaman tebu di kebun tebu dan untuk menggiling tebu di pabrik gula. Pemilik perkebunan tebu mengontrak kebun tebu dari pemerintah Kolonial. Dalam kegiatan kontrak sering menetapkan bahwa pegawai administrasi pemerintahan bumiputra dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri harus menjamin persediaan air di lahan tebu dan pabrik. Hal ini lah yang menjadi alasan untuk mengembangkan irigasi dengan melibatkan publik. Selain itu sering terjadinya insiden yang berakibat rusaknya irigasi tradisional milik penduduk yang berakibat gagal panen dan kemiskinan.

Di Jawa Tengah terdapat peristiwa gagal panen dan kemiskinan yang sangat mengerikan yaitu di Afdeeling Demak Grobogan, Keresidenan Semarang. Endah Sri Hartatik mengemukakan bahwa *Afdeling* Demak dan Grobogan, khususnya Kabupaten Demak pada rentang abad ke-19 merupakan daerah yang dinyatakan sebagai daerah rawan terhadap banjir. Dalam sebuah nota kontrolir Demak P. D Menso Haager disampaikan bahwa Residen Baud menyetujui

²⁷ Boomgard, *Op.cit.* Hlm.147

dilaksanakannya penggalian sungai-sungai dan kanal-kanal yang ada di Demak untuk menampung luapan air yang ada²⁸. Puncak bencana terjadi di Afdeling Demak dan Grobogan pada tahun 1849, yaitu munculnya bencana kelaparan. Kelaparan ini disebabkan oleh kegagalan panen akibat banjir, serangan hama dan kemarau panjang. Gambaran kelaparan di *afdeeling* Demak dan Grobogan tersebut dilaporkan oleh Residen Semarang Bulan Oktober 1849, dalam laporan tersebut dijelaskan bahwa 7000 penduduk pribumi meninggal dan 2000 orang hidup berkeliaran tak menentu²⁹. Bencana ini membawa akibat Residen Buijsker diberhentikan dengan hormat dari jabatannya sebagai pejabat negara (dituangkan dalam keputusan 6 Mei 1850)³⁰.

Terjadinya gagal panen dan kelaparan seperti itu telah mendorong pemerintah untuk membangun sarana irigasi untuk kepentingan pertanian penduduk. Proyek pemerintah untuk irigasi masih belum ditangani secara optimal. Hingga tahun 1880-an, pembangunan jaringan irigasi tidak dilakukan menurut asas-asas teknologi. Sebagai contoh, bangunan irigasi Demak. Jaringan irigasi ini dipandang sebagai pekerjaan besar yang dilengkapi dengan saluran irigasi dan saluran drainase, dapat melayani 33.800 hektar sawah sehingga kelaparan akibat kegagalan panen tidak lagi muncul di wilayah ini³¹.

Para pegawai negeri diorganisasi untuk membangun jembatan dan saluran air atas inisiatifnya sendiri atau mereka menasehati penduduk bumiputra untuk memperbaiki irigasi yang tidak memadai, atau mengorganisasi padat karya. Teknologi asli berpengaruh besar dalam irigasi. Ini disebabkan oleh beberapa faktor, pertama, karena minimnya pejabat yang terlibat. Kedua, umumnya pegawai negeri kurang memiliki

²⁸Verslag Over den Waters en Voedingsnood in de Residentie Semarang, *op. cit.* hlm. 44.

²⁹*Ibid*, hlm 45.

³⁰ Endah sri Hartatik, 2002, *Penanggulangan Kemiskinan di Afdeeling Demak dan Grobogan 1900-1930*, Yogyakarta: Tesis Program Studi Sejarah, Program pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.

³¹ *Ibid*.

pengetahuan tentang teknik pembangunan irigasi, hidrologi, atau pengendalian air (*water control*)³².

Di daerah irigasi yang direncanakan secara ilmiah, bendungan dibangun sedemikian rupa sehingga bisa tahan terhadap banjir besar. Air disalurkan melalui pintu air ke saluran primer, yang berarti bahwa persediaan air dapat diatur sebaik-baiknya. Dari saluran primer air disalurkan ke saluran sekunder, terus ke saluran tersier, lalu ke saluran tingkat usaha tani, dan akhirnya ke petak-petak sawah.

Untuk merancang dan mengawasi pelaksanaan pembangunan sarana irigasi itu diangkatlah Ir. van der Meulen. Ia mengembangkan sistem irigasi teknis. Bersandar pada sistem irigasi yang telah dikembangkan oleh masyarakat bumiputra, sistem irigasi ini dikembangkan.

Untuk kepentingan manajemen organisasi irigasi, setelah itu dibentuklah dinas khusus yang mengurus irigasi, yang bernama Dinas Irigasi, dan Tanggul menjadi bagian dari Departemen Pekerjaan Umum. Pelaksana lapangan seperti Ir. van der Meulen nanti melaporkan kepada dinas tersebut mengenai rencana anggaran hingga implementasinya di lapangan³³.

Kehadiran bangunan dan saluran irigasi sangat mendukung perkembangan tanaman pangan. Luas sawah yang dapat dialiri menjadi lebih luas. Tabel di bawah ini menunjukkan luas sawah irigasi meningkat selama akhir abad ke-19. Akan tetapi peningkatan sawah irigasi ternyata juga diikuti oleh perkembangan lahan lain, yaitu tanah tadah hujan, sawah rawa, dan tanah kering (tegalan).

³² Pierre van der Eng, 1993, *Agricultural Growth in Indonesia*, (disertasi doktor ilmu Ekonomi Universitas Groningen, Belanda, hlm. 50).

³³ Anne Booth, "An Historical Review of Irrigation Development in Indonesia, part I", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. XIII, no. 3; Effendi Pasandaran & Donald C. Taylor (ed), *Irigasi, Kelembagaan dan Ekonomi jilid 2*, Jakarta: Gramedia dan Yayasan Obor, hlm. 5.

Tabel 2
Perkembangan Lahan Sawah Irigasi dan Perbandingannya
dengan Luas Lahan pada Akhir Abad XIX (000 hektar)

Tahun	Sawah irigasi	Tanah tadah hujan	Sawah rawa	Tanah kering	Jumlah	Perbandingan sawah irigasi dengan luas lahan
1880	1.060	580	33	438	2.111	0,50
1885	1.191	686	38	534	2.449	0,49
1890	1.201	712	37	579	2.529	0,47
1895	1.244	723	35	630	2.632	0,47
1900	1.260	770	40	798	2.868	0,44

Sumber: Anne Booth, "An Historical Review of Irrigation Development in Indonesia, part I", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. XIII, no. 3

Pertanyaan muncul apakah investasi dibidang irigasi pada akhir abad XIX sebanding dengan produksi padi yang dihasilkan. Tabel 5 menunjukkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara rasio irigasi dengan produksi padi yang dihasilkan. Jumlah angka signifikansinya 5% untuk seluruh wilayah Jawa, termasuk Madura.

Tabel 3
Rasio Irigasi dan Panen Padi tahun 1880-an

Wilayah	Rasio Irigasi tahun 1888	Panen padi gabah kering 1889-1893 (kuintal/ha)
Pasuruan	93,9	34,6
Besuki	99,4	30,7
Pronolinggo	82,6	25,8
Kediri	82,9	25,2
Tegal	62,9	24,2
Priangan	72,3	24,0
Krawang	48,6	23,9
Surabaya	42,1	22,4
Bagelen	63,0	20,9
Pekalongan	92,0	20,8
Kedu	84,7	20,6
Cirebon	82,7	20,3
Semarang	53,3	19,9
Banyumas	62,4	19,4
Madiun	81,5	19,3
Banten	45,0	19,0
Jepara	65,2	15,6
Rembang	22,1	14,4
Madura	9,3	12,9

Korelasi rasio irigasi dengan panen : 0,69, berarti significant 5 %

Sumber: *Koloniaal Verslag* 1889-94; Booth, 1988, *Agricultural Development in Indonesia*, Sydney: Allen dan Unwin, hlm;75

Selain irigasi, pengembangan tanaman (termasuk pangan) adalah adanya riset-riset pertanian. Pada tahun 1817 (masa pemerintahan Raffles) berdiri Kebun Botani Nasional di Bogor. Kebun ini lebih dikenal sebagai Kebun Raya Bogor terkenal secara internasional sebagai pusat ilmu Botani. Para ilmuwan banyak yang terlibat dalam penelitian pertanian, tetapi hanya sedikit yang terlibat dalam masalah-masalah praktis dalam budi daya pertanian. Mereka bekerja untuk melakukan pengukuran-pengukuran untuk meningkatkan produksi pangan pada tahun 1847. Pada tahun 1850-an beberapa di antara mereka menyelidiki ambang kemiskinan dan praktik-praktik bertani di kalangan penduduk miskin di berbagai wilayah di Jawa. Banyak pengalaman mereka dari tradisi dan teknik bertani penduduk bumiputra di satu wilayah yang berhasil ke daerah lain yang kurang berhasil. Untuk kepentingan ini pemerintah mendukung dengan surat peraturan-peraturan tentang teknik bertani yang dikeluarkan oleh Kebun Botani ini.

Sejumlah pegawai negeri kolonial mempublikasikan pengalaman dengan teknik-teknik penanaman tertentu, seperti pembibitan dan penyemaian, jarak tanam, varietas tanaman, penggaruan tanah, dan prosedur irigasi.

Ahli pertanian yang terkenal adalah Holle. Ia mempropagandakan sedikit perubahan terhadap pertanian penduduk bumiputra yang biayanya murah untuk diadopsi oleh para petani. Ia menyesuaikan varietas padi impor dan pengalamannya dengan varietas baru di Priangan. Ia memperkenalkan ukuran-ukuran seperti; penggunaan biji padi, dari pada seluruh bulir untuk menyemai padi; menanam semaian dengan jarak yang lebih dan garis (larik) yang tegas, menanam pupuk hijau setelah padi dipanen; membuat terasiring di daerah tegalan dan di dataran tinggi yang berpeluang erosi³⁴.

Dampak dari semua usaha Hole untuk mempropagandakan pengembangan pertanian ternyata

³⁴ Pierre van der Eng, *Op.cit.* hlm.73.

kurang bagus. Para petani lebih senang menanam padi varietas padi genjah daripada varietas bibit unggul yang lama panen, mencangkul kurang dalam, penyiangan dan pemupukan diabaikan. Penelitian tentang berbagai macam tanaman pangan dan tanaman perdagangan dimulai tahun 1850-an. Ketika itu dilakukan pengumpulan bibit dan biji-bijian dari spesies tanaman di Kebun Botani Bogor. Koleksi dikembangkan ke kebun-kebun yang terspesialisasi untuk tanaman-tanaman perenial (tahunan) di Bogor tahun 1876. Riset terapan dikembangkan lebih lanjut dengan menunjuk Treub sebagai Direktur Kebun Botani pada tahun 1880. Ia berusaha menaikkan dana lebih dan memperluas koleksi tanaman perdagangan dengan tanaman-tanaman baru, seperti pohon kina, karet hevea dan pohon kelapa dan berbagai macam varietas baru tanaman komersial yang menarik. Kebun Botani menjadi sumber penting tanaman baru dan varietas untuk perkebunan Barat. Selama tahun 1880-an, perusahaan perkebunan kopi dan gula minta bantuan Kebun Botani ketika berkembang secara serius penyakit tanaman kopi dan tebu yang berpengaruh besar terhadap ekspor kedua tanaman tersebut³⁵.

Harus diakui bahwa riset-riset pertanian pada abad ke-19 lebih fokus pada tanaman perkebunan. Tanaman pangan, seperti padi yang menjadi fokus penanaman penduduk Jawa kurang diperhatikan. Sehubungan dengan hal itu dapat dikatakan bahwa riset-riset itu kurang berpengaruh terhadap perkembangan tanaman pangan.

Pada masa Sistem Tanam Paksa, secara umum perkembangan produksi padi kurang baik, meskipun ada daerah-daerah yang baik seperti di wilayah Pasuruan³⁶. Hal itu disebabkan desakan tanaman tebu dan nila terhadap lahan yang biasanya digunakan untuk menanam padi.

³⁵ *Ibid.* Hlm.74

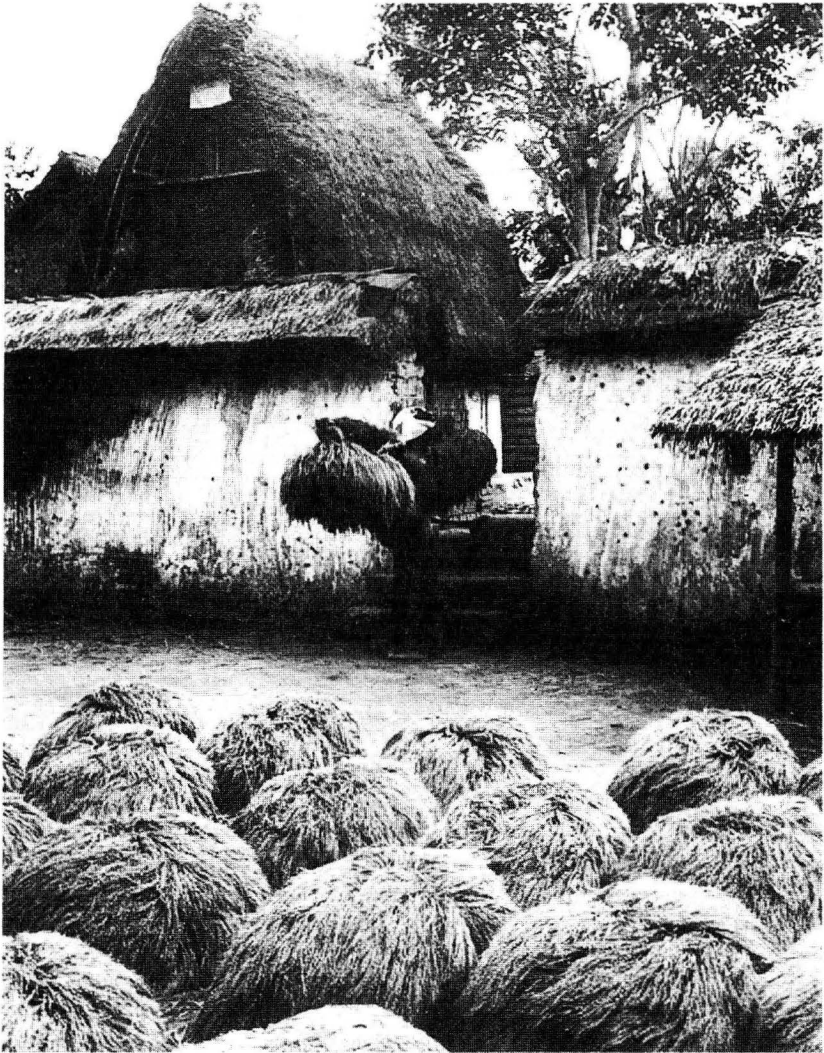
³⁶ Robert R.Elson, 1994, *Javananese Peasants and Colonial Sugar Industry, Impact and Change in an East Java Recidency, 1830-1940*, Singapore: Oxford University.

Tabel 4
**Produksi gabah pada Masa Awal Tanam Paksa dalam metrik ton
(x 1000) 1837-1855**

Tahun	Produksi gabah
1837	1196,9
1838	1195,2
1839	1150,7
1840	1269,2
1841	1425,8
1842	1456,7
1843	1569,6
1844	1394,1
1845	1658,5
1846	1621
1847	1621,7
1848	1732,8
1849	1574,4
1850	1562,8
1851	1619,4
1852	1558,9
1853	1791,6
1854	1705,6
1855	1800,3

Sumber CEI, vol 10, hlm.112

Pada awal Sistem Tanam Paksa diterapkan, perkembangan produksi padi di Jawa rendah sekali. Pada 1837 jumlah produksi gabah hanya 1.196.900 ton. Produksi ini mengalami kenaikan yang fluktuatif hingga tahun 1856 sebesar 1.800.300 ton. Kenaikan produksi hampir selama 20 tahun tidak mencapai dua kali lipat.



Hasil panen padi di Bali tahun 1935 yang menggunakan sistem irigasi Subak
Sumber: Het Indie Boek; 2001; hal 493.

Rendahnya produksi padi selama awal Tanam Paksa banyak ditentukan oleh keterbatasan tenaga kerja untuk mengolah produksi pertanian. Penduduk Jawa yang terbatas harus membagi waktu antara pekerjaan untuk menanam tanaman perkebunan yang diwajibkan oleh negara dan tanaman pangan yang menjadi kebutuhan hidup sehari-hari.

Tabel 5
Produksi gabah pada Masa Akhir Tanam Paksa dalam metrik ton (x 1000) 1837-1870

Tahun	Produksi gabah
1856	2036,3
1857	1948,9
1858	2043,7
1859	2032,0
1860	2051,2
1861	2084,9
1862	2020,9
1863	2187,5
1864	2072,8
1865	2193,6
1866	2774,0
1867	2445,5
1868	2503,3
1869	2650,1
1870	2849,2

Sumber *CEI*, vol 10, hlm.115-116

Tabel 5 menunjukkan adanya perubahan produksi padi yang tajam. Dari tahun 1856-1865, produksi padi hanya bergerak antara angka sekitar 1.948.900- 2.193.600 ton. Sejak tahun 1866-1870 terjadi lonjakan produksi antara 2.445.500 hingga 2.849.200 ton. Perubahan ini disebabkan oleh melonggarnya Sistem Tanam Paksa dan Pembangunan sejumlah sarana irigasi Kolonial.

Perubahan produksi terus terjadi sejak masa Politik Kolonial Liberal. Selain faktor-faktor ketersediaan sarana

irigasi yang semakin baik, hubungan produksi yang longgar antara petani pemilik tanah dengan produsen perkebunan sebagai salah satu faktor yang menyebabkan perubahan ini. Secara teori petani dibebaskan untuk menanam tanaman sesuai dengan kepentingannya sendiri. Mereka boleh juga menyewakan tanahnya kepada pengusaha perkebunan.

Tabel 6
Produksi gabah pada Masa Akhir Tanam Paksa dalam metrik ton (x 1000) 1837-1870

Tahun	Produksi gabah
1871	2922,4
1872	2927,1
1873	3231,1
1874	3576,1
1875	3467,7
1876	3504,1
1877	3447,7
1878	3654,7
1879	3842,8
1880	3804,1
1881	3687,9
1882	3880,1
1883	3534,6
1884	4225,5
1885	4424,4
1886	4347,9
1887	4423,0
1888	4197,9
1889	4053,1
1890	3760,7
1891	3794,5
1892	4274,7
1893	4071,6
1894	4330,5
1895	4537,0
1896	4061,6
1897	4356,5
1898	4445,7
1899	4637,3
1900	4828,0

Sumber *CEI*, vol 10, hlm.116-118

Tabel 6 menunjukkan perkembangan produksi padi yang terus meningkat sejak tahun 1870 sampai dengan tahun 1900. Pada tahun 1870 produksi padi sebanyak 2.922.400 ton dan mengalami kenaikan secara fluktuatif dengan angka tertinggi tahun 1900 sebesar 4.828.000 ton. Perkembangan produksi ini cukup fantastis dibandingkan dengan pada masa Tanam Paksa.

Perkembangan produksi selama pertanian padi selama periode Politik Kolonial Liberal karena faktor ekstensifikasi. Pertumbuhan penduduk yang berkembang cepat sejak pertengahan Sistem Tanam Paksa mendorong berkembangnya jumlah penduduk. Akibatnya tenaga kerja yang tersedia bertambah. Ketika masa Politik Kolonial Liberal diterapkan, maka perluasan lahan sawan menjadi berkembang pesat.

Tabel 7
Pertumbuhan Lahan Pertanian Penduduk Pribumi dan Luas Panen 1866-1900

Tahun	Lahan pertanian (000 ha)		Luas lahan		Produksi padi (ton / ha)
	Sawah	Semua lahan	Padi sawah	Semua tanaman pangan	
1866-70	1426	2021	1350	Ttd	1,85
1871-75	1514	2133	1527	Ttd	2,11
1876-80	1679	2079	1678	Ttd	2,18
1881-1885	1794	2301	1805	Ttd	2,20
1886-90	1955	2546	1939	3231	2,14
1891-95	1976	2582	1965	3419	2,14
1896-1900	2041	2754	2077	3700	2,16

Booth, 1988, *Agricultural Development in Indonesia*, Sydney: Allen dan Unwin.

Tabel 7 menunjukkan perkembangan lahan sawan selama masa Politik Kolonial Liberal. Berdasarkan data-data itu terlihat bahwa pertumbuhan jumlah produksi tidak menggambarkan kualitas produksi. Rata-rata produksi sawah per hektar hampir tidak mengalami peningkatan yang signifikan. Produksi hanya bergerak antara 1.85 ton per hektar hingga 2,16 ton per hektar.

Meskipun terjadi kenaikan yang besar dalam produksi padi, namun peningkatan itu tidak seimbang dengan peningkatan jumlah penduduk bumiputra. Penduduk bumiputra bertambah pesat dan tambah miskin. Angka-angka itu mendukung argumen Van De Venter bahwa peningkatan produksi beras jauh di bawah peningkatan jumlah penduduk. Sebagaimana dikemukakan oleh Gongrijp bahwa pertambahan jumlah rakyat memakan produksi yang lebih besar, mereka mengkonsumsi pangan perkapita lebih sedikit dibandingkan jaman-jaman sebelumnya. Meskipun sebagian mereka memperoleh pendapatan di luar itu, misalnya upah sebagai buruh perkebunan, namun upah itu terlalu kecil untuk dapat mencukupi kebutuhan mereka. Orang yang memperoleh sewa f42,48/bahu tanahnya di bawah sistem tanam paksa dari pemerintah, memperoleh hanya f25 per bahu untuk tanah yang sama dari pemilik perkebunan pada tahun 1900³⁷.

Selain tanaman padi yang tumbuh di lahan basah, di Jawa juga terdapat bahan pangan lain yaitu: padi-padian, polong, umbi akar, dan buah-buahan makanan tambahan. Sebagai makanan tambahan masih banyak lagi, yaitu jagung (merupakan makanan favorit), buncis, kacang polong, mentimun, cabai, bawang, kacang tanah, kedelai, kentang, dan semangka. Tanaman sekunder itu umumnya ditanam di lahan tegalan. Lahan ini tanami pada masa musim hujan.

³⁷ J.S. Furnivall, 2009, *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk*, Jakarta: Freedom Institute, hlm. 227.

Meskipun demikian, tanaman jagung ditanam di sawah pada masa musim kemarau, masa antara sebelum ditanami padi³⁸.

Selain persoalan produksi, hal penting yang perlu dipotret adalah tentang konsumsi pangan. Pertanyaan sederhana adalah apakah dengan produksi pangan seperti itu, mencukupi untuk konsumsi pangan bagi penduduk Jawa ?

Creutzberg mengatakan bahwa dalam satu keluarga mengkonsumsi dua potong daging sehari, di pagi hari dan sore hari, terdiri dari nasi dan sayuran yang dimasak, dan kadang-kadang campuran antara jagung dan tanaman akar-akaran yang dibumbui dengan sedikit garam. Sering juga ditambah dengan protein hewani, biasanya daging ayam atau ikan asin, dan kadang-kadang juga berasal dari daging kerbau yang sudah tua dan sudah tidak produktif untuk kegiatan pertanian. Daging dilengkapi dengan buah dan air dan kadang-kadang gula dan kopi. Alkohol dalam bentuk anggur besar dan gula biasanya diminum saat-saat pesta.

Jumlah konsumsi pangan per hari untuk satu orang dewasa per hari setengah kilogram, tidak termasuk makanan tambahan. Di beberapa tempat seperti di Jawa Timur yang banyak penduduk orang Madura, jumlah konsumsi beras lebih kecil, mereka mengkonsumsi makanan seperti jagung, umbi, gadung, dan sagu. Sebaliknya, sejalan dengan meningkatnya kemakmuran, konsumsi beras juga meningkat³⁹.

Konsumsi beras sebagai makanan pokok pada abad ke-19 tampaknya juga berlaku di wilayah yang tidak dikuasai oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Sebagai contoh di wilayah Surakarta yang diperintah secara langsung oleh penguasaan bumiputra, Sunan dan Mangkunegara. Dalam Buku Creutzberg dikemukakan bahwa menurut catatan tahun 1824, Surakarta yang merupakan salah satu pusat politik di Jawa penduduk juga mengkonsumsi makanan pokok beras. Akan tetapi beras bukanlah menjadi makanan utama sepanjang tahun dari penduduk di wilayah ini. Dikatakan bahwa jika terjadi kegagalan panen mereka mengisi perutnya dengan

³⁸ Elson, *Ibid.* hlm. 6-7

³⁹ *Ibid.*

jagung dan umbi-umbian. Mereka juga makan daun-daunan dari berbagai jenis tanaman dan umbi-umbian yang dikumpulkan dari hutan⁴⁰.

Beras sebagai makanan pokok yang dikonsumsi terus berjalan sampai sepanjang abad ke-19. Tidak berkurang minat untuk mengonsumsi beras, tetapi semakin bertambah. Selama jangka waktu tahun 1848-1872, konsumsi naik-turun. Jika pada tahun 1880 konsumsi pangan per kapita mencapai 120 kg per kapita, maka pada akhir abad ke-19 hanya 103 kg per kapita⁴¹. Hal itu disebabkan harga impor beras yang mahal dan produksi beras lambat tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan penduduk.

C. Tanaman Perkebunan (1830-1900)

Kebijakan penguasa yang menempatkan tanaman padi menjadi tanaman utama penduduk Jawa berubah sejalan dengan kepentingan penjajahan. Ketika Hindia Belanda berdiri pada awal abad ke-19, *mainstraim* utama kebijakan ekonomi untuk menopang negara itu bergeser ke agroindustri. Perkebunan kopi dan tebu yang semula dikuasai oleh badan dagang (VOC) diambil alih oleh pemerintah Kolonial dan diletakkan di bawah pengelolaan negara. Pengelolaan agroindustri oleh negara secara mutlak dilaksanakan pada periode pemerintahan Gubernur Jenderal van Den Bosch (1830-1870) yang dikenal dengan nama *Kultuur Stelsel* (yang di dalam istilah Indonesia dikenal Tanam Paksa). Kebijakan ini berlangsung hingga zaman Politik Kolonial Liberal (1830-1900), ketika pihak swasta diberi kesempatan menanamkan modalnya dalam industri perkebunan.

⁴⁰ Pieter Creutzberg dan J.T.M. van Laanen (ed), 1987, *Sejarah Statistik Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor.

⁴¹ A. Booth, 1989, 'The State and Economic Development in Indonesia; The Ethical and New Order Eras Compared' dalam R.J. May & W.J. O'Malley, eds, *Observing Change in Asia: Essays in Honour of J.A.C. Mackie*, Barthus: Crawford. Hlm 111-126.

Meskipun tanaman pangan bukan menjadi kebijakan utama selama periode itu, bukan berarti tanaman pangan tidak berkembang. Hanya saja perkembangannya tidak mendapat dorongan dari pemerintah sebagaimana jaman-jaman sebelumnya. Tanaman pangan berkembang sendiri bersanding dengan tanaman perkebunan. Dalam pola baru ini para ahli ekonomi Kolonial menyebutnya sebagai dualisme ekonomi. Di satu sisi berkembang ekonomi modern dalam bentuk industri perkebunan, padat modal, dan dimiliki bangsa asing, di lain pihak tetap berkembang ekonomi rakyat yang berbasis pertanian pangan yang padat karya yang harus hidup bertahan ditengah-tengah agroindustri kolonial.

Pada masa Tanam Paksa, meskipun dikembangkan berbagai jenis tanaman industri lain, tanaman tebu dan kopi tetap menjadi andalan utama Hindia Belanda. Tebu ditanam di dataran rendah beriringan dengan tanaman pokok dari sebagian besar penduduk Jawa, yaitu padi. Kopi ditanam di dataran-dataran tinggi yang lokasinya jauh dari penduduk.

Tabel 8
Perkembangan Nilai Ekspor Kopi Indonesia 1835-1870

Tahun	Kopi (f)	Gula (f)
1835	10.353	4.760
1840	18.571	6.975
1845	15.610	10.428
1850	16.955	11.756
1855	26.896	12.825
1860	27.239	13.260
1865	31.554	12.923
1870	25.965	8.416

Sumber: Anne Booth (ed), *Sejarah Ekonomi Indonesia*, 1988, Jakarta: LP3ES.

Untuk mendukung berjalannya agro industri ini, Pemerintah Belanda memberikan dukungan secara penuh mulai dari penyediaan tanah dan tenaga kerja, permodalan, infrastruktur, hingga pemasaran. Tanah dan tenaga kerja dilakukan dengan menggunakan paksaan melalui para kepala pribumi. Modal disediakan oleh pemerintah melalui pinjaman dari Bank Jawa (*De Javasche Bank*). Infrastruktur dibangun mulai dari jalan kuda, rel kereta api, pelabuhan, dan gudang. Sementara itu untuk kepentingan pemasaran pemerintah Kolonial membentuk badan dengan nama *Nederlands Handels Matschappij* (Perusahaan Dagang Belanda)⁴².

Usaha pengembangan agroindustri yang dilakukan oleh Penjajah Belanda pada masa Tanam Paksa telah membawa hasil yang luar biasa. Produksi gula dan kopi terus meningkat dan laku keras di pasaran internasional. Nilai ekspor kopi dan gula Indonesia ke luar negeri menunjukkan *trend* peningkatan sehingga menghasilkan devisa yang besar baik pemerintah Hindia Belanda (Tabel 8). Akibatnya kas Negeri Belanda yang semula terkuras habis untuk kepentingan biaya perang (terutama Perang Diponegoro) bisa dikembalikan bahkan mengalami surplus yang luar biasa. Uang mengalir dalam jutaan gulden ke Negeri Belanda dan digunakan untuk pembangunan di Belanda, terutama Kota Amsterdam.

Tanaman kopi dan tebu tidak selalu tersedia untuk setiap keresidenan di Jawa Tengah. Daerah-daerah dataran tinggi, seperti Keresidenan Kedu umumnya menghasilkan tanaman kopi. Sementara di daerah-daerah dataran rendah yang pengairannya cukup menghasilkan tanaman tebu. Ada pula daerah di Jawa yang pada masa Tanam Paksa tidak mengikuti Sistem Tanam Paksa, tetapi juga menghasilkan tanaman perkebunan, yaitu di wilayah Kesultanan Jogja dan Kasunanan Solo (*Vorstenlanden*)⁴³, termasuk Keresidenan Kedu.

⁴² *Ibid*, hlm. 23.

⁴³ Kajian perkebunan-perkebunan di Surakarta lihat Vincent J.H. Houben, 1994, *Kraton and Company Surakarta and Yogyakarta, 1830-1870*, The Netherlands: Leiden University; Suhartono, 1991, Apanage dan Bekel: *Perubahan Sosial di*

Daerah yang sekarang menjadi Provinsi Jawa Tengah terdiri dari beberapa keresidenan. Pada masa Tanam Paksa terdapat delapan keresidenan, yaitu: Tegal, Pekalongan, Semarang, Jepara Rembang, Banyumas, Bagelen, dan Kedu. Di luar itu merupakan wilayah *Vorstenlanden*⁴⁴. Tanaman tebu yang menjadi bahan dasar industri gula merupakan tanaman paling besar perluasannya di Jawa Tengah pada masa Tanam Paksa. Tabel 2 menunjukkan perubahan perkembangan areal tanaman tebu dan perkembangan distribusinya untuk tiap keresidenan di Jawa Tengah. Berdasarkan tabel 9 terlihat bahwa wilayah tanaman tebu yang diutamakan sejak awal Tanam Paksa adalah daerah pantai utara Jawa Tengah bagian barat. Hal itu terlihat dari jumlah areal tebu yang begitu luas untuk Keresidenan Tegal, Pekalongan, Semarang, dan Jepara. Daerah *hinterland* atau pedalaman, yaitu Keresidenan Banyumas, Bagelen, dan Kedu hanya sedikit luas areal tanaman tebunya. Demikian pula di pantai utara Jawa bagian timur, Keresidenan Rembang juga memiliki luas areal yang relatif sedikit.

Tabel 9
Wilayah Tebu masa Tanam Paksa

Keresidenan	Tahun	
	1837 (area dalam bau)	1860 (area dalam bau)
Tegal	1040	2286
Pekalongan	658	1064
Semarang	973	1306
Jepara	2349	2629
Rembang	-	213
Banyumas	-	227
Bagelen	-	265
Kedu	-	45

Sumber: *Kultuur Verslag* 1837; Elson, 1994:86; van Schaik, 1986:49.

Pedesaan Surakarta 1830-1920, Yogyakarta: Tiara Wacana, Wasino, 2008, *Kapitalisme Bumiputra, Perubahan Masyarakat Mangknegaran*, Yogyakarta: LKiS.

⁴⁴ Departement van Landbouw, *Landbouwatlas van Java en Madoera*, Agricultural Atlas of Java and Madura Deel II, Weltreveden: 1926

Di luar pabrik gula tersebut sesungguhnya masih ada banyak pabrik-pabrik gula lain, yaitu yang ada di wilayah Keresidenan Surakarta. Perkembangan industri gula swasta baru berkembang secara luas di Surakarta setelah tahun 1859. Liberalisasi atau perijinan terhadap orang-orang Eropa untuk menanamkan modalnya di wilayah itu dan prospek yang menguntungkan dalam menanggung keuntungan mendorong perkembangan industri ini. Pada tahun 1860, di Surakarta terdapat delapan pabrik dengan tenaga air, sembilan lainnya digerakkan dengan tenaga kerbau. Pada tahun 1862, terdapat 44 orang dari 138 pebisnis Eropa (31%) di Surakarta menaruh perhatian pada perkebunan tebu. Pada tahun 1863 terdapat informasi yang mendetail tentang nama dan lokasi pabrik gula di Surakarta seperti terlihat dalam Tabel 10⁴⁵.

Tabel 10
Distribusi Wilayah Perusahaan Gula di Surakarta tahun 1863

Wilayah	Perkebunan	Areal (bahu)	Jumlah pekerja	Produksi (pikul)
Kartasura	3	2.591	1.575	11.860
Klaten	9	11.722	6.523	40.239
Bayalali	11	8.290	4.527	21.734
Sragen	18	13.710	3.661	13.039
Jumlah	41	36.313	16.286	86.872

Sumber: Vincent Houben, *op.cit.*, hlm. 299.

Berdasarkan tabel–tabel itu dapat diterangkan bahwa perkebunan gula terkonsentrasi di wilayah Klaten dan Sragen yang mencakup wilayah selatan Gunung Merapi dan timur laut Keresidenan Surakarta. Meskipun jumlah wilayah perkebunan di Sragen lebih besar dari pada di Klaten, jumlah perkebunan tebu dan pemrosesannya lebih sedikit atau hanya terkonsentrasi pada wilayah perkebunan yang relatif luas.

⁴⁵ Vincent Houben, *op.cit.*, hlm. 298.

Selain itu juga terdapat sejumlah perkebunan tebu yang besar di wilayah Boyolali di timur Merapi.⁴⁶

Tanaman penting kedua adalah kopi. Kopi merupakan tanaman yang tumbuh di dataran tinggi. Berbeda dengan tanaman tebu yang siklusnya dalam hitungan bulan (18 bulan), maka tanaman kopi memerlukan waktu yang cukup panjang untuk memperoleh hasilnya. Tabel 11 menunjukkan perbandingan jumlah areal tanaman kopi dalam setiap keresidenan di Jawa bagian Tengah.

Tabel 11
Wilayah Tanaman Kopi Masa Tanam Paksa

Keresidenan	Tahun	
	1837 (Area dalam bau)	1844 (Area dalam bau)
Tegal	12.0	10.9
Pekalongan	9.5	10.2
Semarang	15.3	21.3
Jepara	7.2	5.4
Rembang	2.1	1.3
Banyumas	22.5	23.2
Bagelen	19.4	18.3
Kedu	26.0	30.4

Sumber: *Kultuur Verslag* 1837; Elson, 1994:86

Berdasarkan tabel 4 terlihat bahwa tanaman kopi pada masa Tanam Paksa terdapat di semua keresidenan di Jawa Tengah. Meskipun demikian yang paling banyak luas arealnya adalah daerah Kedu. Daerah lain yang luas tanaman kopinya banyak adalah daerah yang memiliki dataran tinggi atau pegunungan yang layak untuk tanaman tebu. Keresidenan Tegal bagian selatan wilayah tersebut yang berada di lereng

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 299.

utara Gunung Slamet. Di wilayah Pekalongan, kopi di tanam di wilayah pegunungan bagian selatan terutama yang berbatasan dengan Wonosobo. Sementara itu di Keresidenan Semarang, tanaman itu ditanam di wilayah Kendal bagian selatan seperti Boja dan Sukorejo⁴⁷.

Kedu merupakan daerah khas tanaman kopi. Djulianti Surojo mengemukakan bahwa, meskipun tidak terkena tanam paksa tebu, bukan berarti tidak dikenakan tanam paksa. Penduduk Kedu juga terkena tanam paksa untuk penanaman kopi. Kopi merupakan tanaman di dataran tinggi dan sudah mulai dibudidayakan sebelum masa Tanam Paksa. Semula kopi ditanam secara bebas (*manasuka*) di pekarangan rumah penduduk yang dikenal sebagai *paggerkoffic* atau di kebun-kebun di lingkungan desa (*kampongkoffij*)⁴⁸.

Mengingat prospek kopi yang begitu baik, pemerintah menghendaki peningkatan tanaman kopi. Sejak tahun 1820 pemerintah kolonial telah memerintahkan rakyat menanam kopi di kebun-kebun yang lebih luas. Tanah yang dipergunakan adalah area tegalan yang telah dibuka atau lahan khusus yang dipergunakan untuk tanaman kopi. Pengerjaan dan pengolahan lahan dikerjakan oleh seluruh petani di desa tersebut. Sementara itu pemeliharaannya diserahkan kepada petani penguasa tegal dan petani penguasa sawah desa yang masing-masing bertanggung jawab atas sejumlah pohon kopi.

Sejalan dengan kebijakan tanam paksa, pada tahun 1833 pemerintah mengintroduksi tanaman kopi 2 juta pohon sebagai kopi pagar dan kopi hutan di Kedu. Kebijakan ini ternyata tidak dilaksanakan oleh petani. Tindakan petani ini sebagai bentuk perlawanan agar kopi mereka tidak masuk dalam jaringan pengawasan pemerintah. Salah satunya adalah kewajiban menjual semua hasil kopi kepada

⁴⁷ Djoko Suryo, 1994, *Sejarah Sosial Pedesaan Keresidenan Semarang 1830-1900*, Yogyakarta; Pusat Antar Universitas UGM.

⁴⁸ Djulianti Soerojo, 2000, *Eksplorasi Kolonial Abad XIX; Kerja wajib di Keresidenan Kedu 1800-1890*, Yogyakarta: Tarawang Press.

pemerintah, atau dengan kata lain pemerintah memegang monopoli penjualan kopi.

Pemerintah mewajibkan petani menanam kopi untuk kepentingan pemerintah. Akibatnya petani harus menerima kerja wajib ini sebagai beban yang tak terelakkan. Apalagi setelah melihat kopi mulai berbuah sejak umur 2-14 tahun, petani mulai menerima tanam paksa kopi. Tanaman ini terus mengalami perluasan secara ekstensif di wilayah Kedu.

Selain kedua tanaman itu masih ada sejumlah tanaman perkebunan penting yang dikembangkan pada masa tanam paksa. Tanaman itu antara lain indigo, tembakau dan teh. Perbandingan luas lahan untuk masing-masing keresidenan dari ketiga tanaman itu dapat dilihat dalam tabel 12.

Tabel 12
Perbandingan Luas Lahan Tanaman indigo, tembakau, dan teh

Keresidenan	Tahun area (dalam bau)				
	Indigo		Tembakau		Teh
Tegal	1837	1844	1837	1844	1837
Pekalongan	1374	-	-	90	87
Semarang	4389	4235	-	-	49
Jepara	-	-	-	250	36
Rembang	212	-	-	-	37
Banyumas	-	-	259	1978	-
Bagelen	6542	6586	83	186	250
Kedu	4389	4235	-	-	49
	-	250	200	-	-

Sumber: *Kultuur Verslag* 1837; Elson, 1994:86

Berbeda dengan tanaman gula dan kopi yang dapat diprediksi lokasi dan kecenderungan pertumbuhannya, tanaman indigo, tembakau, dan teh pada masa Tanam Paksa relatif kurang dapat dipetakan perkembangannya. Hal ini terkait dengan intensitas kepentingan pemerintah kolonial atas tanaman-tanama tersebut tidak sebesar tanaman tebu dan kopi⁴⁹.

Tabel 13
Perkembangan Nilai Ekspor Kopi Indonesia 1835-1870

Tahun	Kopi (f)	Gula (f)
1835	10.353	4.760
1840	18.571	6.975
1845	15.610	10.428
1850	16.955	11.756
1855	26.896	12.825
1860	27.239	13.260
1865	31.554	12.923
1870	25.965	8.416

Sumber: Anne Booth (ed), *Sejarah Ekonomi Indonesia*, 1988, Jakarta: LP3ES.

Pada tahun 1870, haluan ekonomi politik Pemerintah Hindia Belanda berubah dari model Kolonial Konservatif menjadi Kolonial Liberal. Jika pada masa sebelumnya pelaku ekonomi didominasi oleh pemerintah, maka sejak itu sebagian besar usaha diserahkan kepada swasta. Swasta yang menjadi pelaku ekonomi, termasuk dalam pengembangan agroindustri. Sementara itu pemerintah hanya berfungsi sebagai wasit, penjaga keamanan, dan penarik pajak.

⁴⁹ R.E. Elson, 1994, *Village Java under The Cultivation System 1830-1870*, Sydney: Allen and Unwin, hlm. 86

Perubahan haluan ekonomi politik ini telah merangsang semakin tumbuh suburnya agro industri di Indonesia, termasuk di luar Jawa. Industri gula berkembang pesat dengan diikuti oleh semakin luasnya lahan tebu dan meningkatnya produksi gula. Pada tahun 1865 (sebelum kebijakan liberal dimulai), jumlah areal perkebunan swasta hanya 4.280 ha, sementara itu jumlah areal perkebunan tebu pemerintah mencapai 29.019 ha. Pada tahun 1914 areal perkebunan tebu swasta mencapai 141.465 ha, sementara itu areal perkebunan tebu pemerintah telah habis. Meningkatnya produksi gula ditandai dengan semakin meningkatnya jumlah ekspor gula ke luar negeri (Tabel 14). Berdasarkan tabel itu terlihat bahwa sejak tahun 1870 hingga periode awal krisis ekonomi tahun 1930, jumlah ekspor gula di Indonesia meningkat 17 kali lipat. Tahun 1935 mengalami penurunan karena akibat krisis ekonomi dunia (maleise) ketika itu, namun telah menunjukkan angka kenaikan kembali pada tahun 1940.

Tabel 14
Jumlah Ekspor Gula Sejak Tahun 1870-1940

Tahun	Ekspor (rata-rata 5 tahun) dalam ribuan ton
1870	172
1875	217
1880	255
1885	384
1890	414
1895	547
1900	786

Sumber: Anne Booth, 1988:204.

Tabel 15
Perbandingan Produksi Kopi Pemerintah dengan Kopi Swasta 1870-1914

Tahun	Produksi kopi pemerintah (rata-rata/tahun) dalam 000 pikul	Produksi kopi swasta (rata-rata/tahun) dalam 000 pikul	% Produksi kopi swasta
1870-74	986	158	11
1875-79	1.096	168	14
1880-1884	1.065	269	14
1885-1889	636	285	20
1890-1894	375	282	31
1895-1899	314	446	43

Sumber: Sartono Kartodirdjo, 1991, *Sejarah Perkebunan di Indonesia*: 90.

Berbeda dengan gula, kopi yang menjadi tanaman unggulan pada masa Tanam Paksa cenderung bersifat fluktuatif. Pada tahun 1875-1884 produksi kopi, terutama yang dikelola pemerintah mengalami masa *booming*. Akan tetapi dalam dekade setelah itu terus mengalami penurunan. Sementara kopi pemerintah terus mengalami penurunan, tetapi kopi swasta cenderung mengalami kenaikan. (Tabel 15).

Selain gula dan kopi masih terdapat sejumlah tanaman agroindustri lain yang telah berkembang pada masa kolonial. Tanaman itu adalah teh, karet, kina, nila, kelapa, dan tembakau. Akan tetapi produksi tanaman agroindustri ini tidak sehebat tanaman gula dan kopi. Data produksi masing-masing tanaman industri itu sulit diperoleh, tetapi luas lahan sebagian tanaman itu terdapat besaran angka-angkanya sebagaimana terlihat dalam Tabel 16.

Tabel 16
Areal Tanaman Perkebunan di Jawa (ha)

Tahun	Gula	Kopi	The	Karet	Nila	Tembakau
1840	22.701		1.868			808
1850	29.204		1.643			1.241
1860	27.976		1.820			1.248
1870	32.347		3.082			Ttd
1880	37.483		5.776			76.553
1890	44.020		7.747			73.048
1900	91.049		Ttd			93.768
1910	126.525	51.231	49.439	63.943		151.533
1920	153.366	105.886	78.247	157.299		129.302
1930	198.007	97.520	98.589	228.933		182.169
1940	90.765	83.081	104.967	240.956		173.037

Sumber: Anne Booth (ed.), 1988, *Sejarah Ekonomi Indonesia*:221

D. Welfare Policy, Revitalisasi Kebijakan Pangan

1. Welfare Policy

Pada awal abad ke-20 telah terjadi perubahan kebijakan Pemerintah Kolonial yang sangat besar. Perubahan itu adalah perubahan dari Politik Kolonial Liberal ke Politik Kolonial Etis. Dikatakan demikian karena sampai akhir abad ke-19 tidak ada kebijaksanaan kolonial yang semata-mata ditujukan untuk kesejahteraan rakyat Hindia Belanda. Kebijakan yang diambil sebelumnya terutama ditujukan untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi Negeri Induk, apakah itu pemerintah sendiri yang bertindak sebagai pelaku utamanya seperti masa Tanam Paksa maupun swasta pada masa Liberal. Akan tetapi pada awal abad ke-20 Pemerintah Kolonial Belanda mengubah kebijakan politiknya dengan memperhatikan kesejahteraan penduduk bumiputra. Politik ini yang kemudian dikenal sebagai *welfare policy*.

Sampai saat ini memang telah ada sejumlah tulisan tentang politik etis. Tulisan itu secara garis besar dapat

dikelompokkan menjadi dua bagian besar, yakni yang memandang sisi positif dan yang memandang sisi negatifnya. Sementara itu pengelompokan lain adalah aspek yang dilihatnya. Ada yang memandang dari aspek material dan ada yang memandang dari aspek non material.

Tulisan yang sangat tua dari politik etis, tampak dalam disertasinya Elisabeth Bodine Locher-Scoten. Tulisan ini tampak tidak berbicara politik etis pada sisi realita, tetapi lebih banyak sisi pemikiran. Pemikiran-pemikiran tentang kebijakan etis yang seharusnya diterapkan di Hindia Belanda oleh kebijakan para pemikir dan politisi Belanda seperti itulah yang menjadi fokus perhatian. Dengan demikian studi ini berbicara politik etis di Indonesia menurut orang-orang Belanda dan bukan apa yang telah terjadi di Indonesia. Namun demikian hal yang penting dari studi ini adalah batasan pengertiannya tentang politik etis. Politik etis memiliki makna ganda, yakni: (1) hubungan administrasi antara Belanda dan Hindia Belanda –dalam kondisi demikian Pemerintah Hindia Belanda sangat tergantung pada kebijakan Pemerintah Belanda. Ia tidak memiliki kebebasan dalam menentukan kebijakannya. (2) Perluasan kekuasaan Belanda. Hal ini merupakan imperialisme modern yang ditandai dengan digerakkannya sejumlah tentara ke luar Jawa untuk mengadakan pasifikasi seperti di Sulawesi Selatan⁵⁰.

Ricklefs melihat ada dua faktor besar yang menyebabkan perubahan kebijakan kolonial ini, yakni faktor dari dalam negeri dan luar negeri. Faktor dalam negeri adanya isu tentang kemunduran kemakmuran (*mindere welvaart*) dari rakyat pribumi sejak diterapkannya Sistem Tanam Paksa hingga masa Kolonial Liberal. Isu ini pertama kali muncul dalam novel *Maxhavelaar* (1860). Novel yang dicetak di Belanda itu kemudian banyak dibawa oleh para pegawai kolonial yang baru pulang dari Belanda. Pernyataan-

⁵⁰ Elisabeth Bodine Locher-Scholten, *Ethiek in Fragmenten: Vijfs Studies Koloniaal Denken en Doen van Nederlanders in de Indonesische Archipel 1877-1942*, (Proefchrift ter Verkrjiging van de Graad van Doctor in de Letteren aan Rijksuniversiteit te Leiden, Utrecht: Hespublishers, 1981).

pernyataan yang terdapat dalam Novel itu didukung oleh tulisan Broschoff (1888), seorang wartawan dari surat kabar *De Locomotief* di Semarang. Ia mengemukakan bahwa rakyat Jawa telah mengalami kemunduran kemakmuran untuk itu pemerintah harus mengambil langkah-langkah untuk mengurangi penderitaan rakyat bumiputra melalui penurunan beban pajak dan perbaikan sarana infrastruktur.

Isu tentang mundurnya kemakmuran rakyat bumiputra itu sampai di Belanda. Menjadi jelas bahwa penduduk bumiputra, bertentangan dengan yang dipercayai tidak menikmati stimulus yang dimunculkan dari perkembangan perkebunan swasta⁵¹. Hal ini sejalan dengan haluan politik yang terjadi di Belanda. Pada tahun 1891 Partai Protestan memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum di Belanda. Hal ini menjadi faktor luar yang mendorong Pemerintah Hindia Belanda untuk melaksanakan politik yang lebih memperhatikan kesejahteraan pribumi, termasuk ketersediaan bahan pangan.

Pada tahun 1899, C. Th. Van Deventer seorang ahli hukum yang pernah tinggal di Indonesia selama tahun 1880-1897 menerbitkan sebuah artikel yang berjudul *Een eereschuld* (yang artinya: sebuah hutang kehormatan) dalam majalah *De Gids*. Dalam tulisannya itu, ia menyatakan bahwa Negeri Belanda berhutang kepada Bangsa Indonesia atas semua kekayaan yang pernah diperas dari Hindia Belanda. Untuk itu Pemerintah Belanda harus membayar hutang dalam bentuk kebijakan kolonial yang memihak kepada rakyat Indonesia⁵².

Untuk memastikan mundurnya kemakmuran rakyat di tanah jajahan perlu dibentuk komisi yang menyelidiki masalah-masalah tersebut. Pada tahun 1902, sebuah komisi dibentuk dipimpin oleh Residen H.E. Steinmetz. Tugasnya

⁵¹ Ge' Prince "Dutch Economic Policy in Indonesia, 1870-1942" dalam Angus Madison dan Ge' Prince, 1989, *Economic Growth in Indonesia 1820-1940*, Dordrecht-Holland: Foris Publications.

⁵² Ricklefs, M.C., 1991, *Sejarah Indonesia Modern* (terjemahan darmono). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 228.

menyelidiki sebab-sebab menurunnya kemakmuran. Hasilnya dipublikasikan dalam 35 jilid laporan yang disarikan dalam Hasselman (1914). Van De Venter, Kielstra, dan Fock masing-masing diperintahkan untuk melakukan penyelidikan dan menyampaikan laporannya dalam waktu singkat. Meskipun dalam peninjauan kembali ini tidak jelas bahwa "menurunnya kemakmuran" dapat diperbaiki untuk periode sekitar 1900, dalam formulasi "kebijakan kemakmuran", standar hidup yang menurun dianggap sebagai suatu kenyataan.

Kegagalan politik Kolonial Liberal dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat jajahan dinyatakan secara resmi oleh pemerintah Belanda melalui pidato Ratu Belanda dalam pidato pembukaan sidang parlemen tahun 1901. Sebagai gantinya perlu konsep politik baru yang menekankan kemakmuran penduduk Indonesia. Tujuannya untuk memperbaiki berbagai macam sektor. Sektor-sektor yang dikembangkan sebagaimana tertuang dalam surat menyurat antara Menteri Urusan Jajahan, Idenburg dan Gubernur Jenderal Roosebom meliputi irigasi, emigrasi, pembangunan jalan, pertanian, kredit pertanian, dan industri. Untuk itu akan menyediakan dana sebesar f 30. Selengkapnya kebijakan kemakmuran itu mencakup pendidikan, termasuk mencakup pendidikan pertanian, irigasi dan industri.⁵³

Berdasarkan argumentasi dasar dari kebijakan kemakmuran itu, pertanian, khususnya tanaman pangan mendapatkan perhatian khusus. Perhatian itu juga tercermin dalam anggaran yang disediakan oleh pemerintah Kolonial untuk kepentingan pengembangan pertanian tanaman pangan. Secara umum terlihat dalam anggaran dari masing-masing departemen yang berurusan dengan kebijakan kemakmuran. Tabel di bawah ini memperlihatkan sebaran anggaran pemerintah selama hampir dua dasawarsa diterapkannya kebijakan kemakmuran oleh Pemerintah Hindia Belanda.

⁵³ Ge' Prince, *Op.cit.* hlm.209.

Tabel 17
Anggaran Rutin Berbagai Departemen (dalam jutaan gulden)

Bagian	1909	1909	1913	1909	1921	1926
Belanja pegawai	12,3	12,3	10,8	12,3	14,8	23,5
Bunga dan pembayaran hutang	3,8	3,8	4,4	3,8	72,1	92,5
Pendidikan	8,3	8,3	12,0	8,3	39,5	37,5
Kesehatan masyarakat	3,5	3,5	6,1	3,5	21,7	13,4
Pertanian, peternakan, perikanan, industri, dan perdagangan	12,0	12,0	2,1	12,0	5,2	4,5
Pekerjaan umum	13,7	13,7	24,7	13,7	45,4	14,6
Jumlah dari 26 item	129,6	129,6	166,7	129,6	582,6	441,7

Sumber: Ge' Prince "Dutch Economic Policy in Indonesia, 1870-1942" dalam Angus Madison dan Ge' Prince, 1989, *Economic Growth in Indonesia 1820-1940*, Dordrecht-Holland: Foris Publications, hlm. 211.

Tabel di atas dapat dibaca dengan cara bermacam-macam. Di satu sisi data itu dapat dibaca bahwa anggaran terlalu banyak untuk membayar pegawai, disisi lain dapat dikatakan alokasi dana untuk pekerjaan umum dan pertanian cukup memadai. Hal ini tentu akan memiliki dampak peningkatan produk pertanian tanaman pangan.

2. Revitalisasi Kebijakan Pangan Kolonial

Untuk kepentingan pengembangan tanaman baik tanaman pokok maupun tanaman ekspor, terutama di Jawa Pemerintah Hindia Belanda mengambil kebijakan-kebijakan untuk memperbaiki produksi pangan. Kebijakan-kebijakan itu diambil di luar kebijakan yang pro terhadap kepentingan tanaman industri perkebunan yang hasilnya untuk diekspor. Kebijakan-kebijakan itu meliputi: pembangunan dan perbaikan manajemen irigasi, penelitian pertanian, perluasan lahan pertanian, pendidikan pertanian, kredit rakyat di pedesaan, sewa lahan, penyediaan anggaran untuk pengembangan pertanian.

Untuk kepentingan pengembangan tanaman baik tanaman pokok maupun tanaman ekspor, terutama di Jawa Pemerintah Hindia Belanda mengambil kebijakan-kebijakan untuk memperbaiki produksi pangan. Kebijakan-kebijakan itu diambil di luar kebijakan yang pro terhadap kepentingan tanaman industri perkebunan yang hasilnya untuk diekspor. Kebijakan-kebijakan itu meliputi: pembangunan dan perbaikan manajemen irigasi, penelitian pertanian, perluasan lahan pertanian, pendidikan pertanian, kredit rakyat di pedesaan, sewa lahan, dan penyediaan anggaran untuk pengembangan pertanian.

a. Pembangunan Sarana Irigasi

Pembangunan dan perbaikan sarana irigasi merupakan prasarat penting bagi pengembangan pertanian pangan, khususnya padi. Sebagai implementasi Politik Kolonial Etis, pembangunan dan perbaikan sarana irigasi untuk kepentingan pertanian, termasuk pangan menjadi suatu keharusan. Irigasi menjadi faktor penting dalam perkembangan tanaman pangan baik makanan pokok (padi) maupun tanaman untuk ekspor. Sehubungan dengan hal itu ketersediaan irigasi menjadi penting.

Sesungguhnya penyediaan anggaran irigasi oleh pemerintah Kolonial sudah ada sejak akhir abad ke-19. Akan tetapi, di luar proyek Solo, jumlahnya relatif kecil karena pada waktu itu pembangunan dan pemeliharaan sarana irigasi dibebankan kepada pengusaha perkebunan. Hanya irigasi-irigasi kecil yang menjadi kebutuhan masyarakat di luar perkebunan lah yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Kondisi ini berubah total sejak awal abad ke-20, karena tuntutan Politik Etis yang harus mengembangkan sarana irigasi untuk kepentingan peningkatan pertanian rakyat bumiputra.

Anggaran publik untuk irigasi meningkat pesat hal itu terutama terjadi setelah adanya proyek Solo pada tahun 1890-an. Hal ini terus berlangsung hingga tahun 1910, sebelum investasi publik dalam irigasi meningkat lagi pada level yang

sama dengan tahun 1890-an. Pada tahun 1930-an, jelas sekali pemerintah memotong investasi pekerjaan-pekerjaan baru. Sebaliknya, anggaran untuk operasional dan maintainans irigasi tetap tinggi⁵⁴.

Berdasarkan tabel 18 terlihat bahwa pada akhir abad ke-20 telah ada peningkatan anggaran untuk sektor irigasi. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan irigasi sudah direncanakan puluhan tahun sebelum kebijakan Politik Etis dilaksanakan. Proyek irigasi terbesar dikenal sebagai proyek Solo, yakni pembangunan irigasi yang terkait dengan aliran Sungai Bengawan Solo dari wilayah Keresidenan Surakarta hingga daerah Surabaya. Anggaran irigasi di luar Bengawan Solo jumlahnya lebih kecil, namun mengalami peningkatan juga sejak dilaksanakannya Politik Kolonial Etis. Secara keseluruhan anggaran irigasi meningkat sejak awal abad ke-20 hingga krisis ekonomi tahun 1930.

Tabel 18
Investasi Pekerjaan Irigasi, 1880-1940 (1000 rupiah per hektar)

Tahun	Semi teknis (termasuk proyek Solo)	Lahan irigasi (di luar proyek Solo)	Seluruh lahan irigasi
1880	5,3	5,3	0,4
1890	10,2	10,2	0,9
1900	14,1	9,4	2,0
1910	14,3	10,8	2,7
1920	13,4	11,3	3,8
1930	11,4	10,1	5,1
1940	8,8	8,0	5,8

Sumber: public

⁵⁴ Pierre van der Eang, *Op.cit.*, hlm. 49-50

Tabel 19
Irigasi Teknis, 1910-1925

Keresidenan	Irigasi semi teknis (ribuan ha)		Lahan irigasi penuh (ribuan ha)		% lahan semi irigasi(ribuan ha)	
	1910	1910	1910	1925	1925	1925
Banten	0	69	0	18	121	22
Batavia	32	250	13	26	364	94
Priangan	16	256	6	14	299	41
Cirebon	59	179	33	45	230	104
Jawa Barat	107	754	14	26	1.014	260
Pekalongan	81	172	47	65	196	127
Semarang	49	274	18	28	291	83
Rembang	3	241	1	8	219	17
Kedu	54	161	33	39	167	66
Madiun	23	131	18	39	157	62
Banyumas	14	105	14	23	121	28
Jawa Tengah	225	1.085	21	33	1.150	381
Yogyakarta	0	29	0	21	64	14
Surakarta	0	110	0	37	189	69
Surabaya	67	225	30	42	266	113
Kediri	35	117	30	45	150	67
Pasuruan	39	114	34	38	148	57
Besuki	13	79	16	52	143	75
Madura	3	74	3	8	78	6
Jawa Timur	156	609	26	40	764	317
Total Jawa	488	2586	19	31	3.200	317

Sumber: *Koloniaal Verslag* (1911); lampiran BB; *Statistisch Jaaroverzicht* (125) hlm. 202-203; van der Eng, 1994: 58.

Tabel 20
Lahan Tebu dan prosentase Irigasi untuk tebu di Jawa
tahun 1910 dan 1925

Keresidenan	Lahan tebu (ribuan ha)		% lahan semi irigasi untuk tebu (ribuan ha)	
	1910	1925	1910	1925
Banten	-	-	-	-
Batavia	-	-	-	-
Priangan	1	-	0	-
Cirebon	9	9	5	5
Jawa Barat	10	10	1	1
Pekalongan	11	19	6	10
Semarang	9	10	3	4
Rembang	-	-	-	-
Kedu	2	5	1	3
Madiun	4	8	3	5
Banyumas	3	6	3	5
Jawa Tengah	29	48	2	4
Yogyakarta	10	17	35	27
Surakarta	8	19	8	10
Surabaya	25	27	11	10
Kediri	16	29	13	19
Pasuruan	20	26	17	17
Besuki	6	9	8	7
Madura	-	-	-	-
Jawa Timur	67	91	11	12
Total Jawa	124	186	5	6

Sumber: *Koloniaal Verslag* (1911); lampiran BB; Statistisch Jaaroverzicht (125) hlm. 202-203; van der Eng, 1994: 58.

Sesungguhnya keberadaan irigasi telah berkembang pesat di daerah-daerah tempat industri gula dan perkebunan tebu dikembangkan. Pada masa Politik Kolonial Etis, kondisi lahan irigasi di daerah penghasil gula juga masih menjangkau

aliran sawah yang cukup luas. Tabel 19 menggambarkan kondisi irigasi di Jawa selama tahun 1910-1925.

Berdasarkan tabel 19 terlihat bahwa lahan sawah irigasi di Pulau Jawa terbagi ke dalam dua jenis, yaitu irigasi teknis dan irigasi semi teknis. Ada perubahan yang dramatis dari tahun 1910 dan 1925 tentang komposisi jumlah sawah yang menggunakan irigasi teknis dan semi teknis. Pada tahun 1910 jumlah irigasi semi teknis seluruh keresidenan di Jawa sebanyak 488.000 hektar dan pada tahun 1925 naik menjadi 2.586.000 hektar, sementara itu luas sawah irigasi teknis pada tahun 1910, 317.000 hektar dan tahun 1925 naik menjadi 3.200 hektar. Prosentase lahan irigasi semi teknis tahun 1910, 19 % dan tahun 1925 menjadi 31 %.

Fenomena ini menarik karena kedua jenis sawah irigasi itu memiliki fokus tanaman yang berbeda. Sawah semi irigasi umumnya digunakan untuk menanam padi, meskipun ada juga yang digunakan untuk tanaman tebu. Sementara itu sawah irigasi penuh fokus utamanya digunakan untuk tanaman tebu dan dapat digunakan secara bergiliran (*glebagan*) dengan tanaman padi. Peningkatan yang luar biasa sawah semi irigasi menunjukkan tersedianya air bagi penanaman padi di sawah, di luar yang bergantian dengan tanaman tebu.

Tabel 20 menunjukkan bahwa sawah-sawah irigasi yang digunakan untuk tanaman tebu mendukung argumentasi sebelumnya. Hampir semua lahan yang digunakan untuk kepentingan penanaman tebu adalah sawah irigasi teknis, dan hanya sedikit sekali yang berasal dari lahan sawah semi irigasi. Pada tahun 1910, luas lahan irigasi teknis sebesar 124.000 hektar dan meningkat pesat menjadi 186.000 hektar pada tahun 1915. Di lain pihak luas lahan irigasi setengah teknis yang digunakan untuk tanaman tebu hanya 5.000 hektar pada tahun 1910 dan meningkat sedikit menjadi 6.000 hektar pada tahun 1925.

Berdasarkan tabel 4 dan 5 dan informasi pada bagian sebelumnya, dapat diambil simpulan bahwa ada perbedaan fokus pembangunan irigasi antara abad XIX dan abad XX.

Pada abad XIX, fokus pembangunan sarana irigasi adalah irigasi yang terutama untuk kepentingan tanaman tebu. Sementara itu pada abad XX, lebih banyak pembangunan irigasi semi teknis yang digunakan untuk kepentingan pertanian padi.

Akibat dari perhatian yang besar terhadap tanaman padi, peningkatan luas areal tanaman padi dan tebu perkembangannya menjadi seimbang. Tabel 6 menunjukkan perbandingan luas lahan irigasi, luas areal tanaman padi, dan tanaman tebu.

Tabel 21
Perbandingan Luas Areal Irigasi, Tanaman Padi, dan
Tanaman Tebu di Jawa

Tahun	Sawah irigasi	Areal yang ditanami padi	Areal yang ditanami tebu
1915	2.414	2.649	-
1920	3.121	3.027	-
1925	3.200	3.133	176
1930	3.274	3.234	198
1935	3.331	3.606	28
1939	3.377	3.751	95

Sumber: Statistisch Jaaroverzicht van het Nederlandsch-Indie, 1922, 1929; Indische Verslag 1941; Anne Booth, "An Historical Review of Irrigation Development in Indonesia, part I" hlm. 10., dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. XIII, no. 3

Tabel 21 menunjukkan bahwa areal irigasi (tidak membedakan jenis irigasinya) yang tanaman padi selama tahun 1915-1925 mengalami peningkatan pesat. Ini tidak hanya terjadi pada periode sebelum krisis, tetapi juga setelah krisis ekonomi tahun 1930. Sementara itu tanaman tebu jumlah lahan irigasi yang digunakan relatif lebih sedikit, dan menurun drastis sejak krisis ekonomi.

b. Riset Pertanian

Riset pertanian yang menjadi salah satu pilar pengembangan tanaman pangan sudah ada pada masa Kolonial. Proses perkembangan riset pertanian di masa ini telah berlangsung sejak awal abad ke-19 dan berlangsung hingga abad ke-20. Hasil-hasil riset itu berpengaruh terhadap perkembangan produksi tanaman pangan di Hindia Belanda, bahkan dampaknya masih dirasakan setelah Indonesia merdeka.

Selama awal abad ke-20, riset pertanian memang masih berlangsung secara serampangan. Baru ketika Raffles memerintah Hindia Belanda, didirikanlah Kebun Botani Nasional di Bogor pada tahun 1817. Kebun ini, yang kemudian sering dikenal sebagai Kebun Raya Bogor, menjadi terkenal secara internasional sebagai pusat ilmu Botani. Para ilmuwan banyak yang terlibat dalam penelitian pertanian, tetapi hanya sedikit yang terlibat dalam masalah-masalah praktis dalam budi daya pertanian. Mereka bekerja untuk melakukan pengukuran-pengukuran untuk meningkatkan produksi pangan pada tahun 1847. Pada tahun 1850-an beberapa di antara mereka menyelidiki ambang kemiskinan dan praktik-praktik bertani di kalangan penduduk miskin di berbagai wilayah di Jawa. Mereka merangkum pengalaman dan teknik bertani dari petani suatu daerah dan mencoba menyarankan kepada petani di daerah lain. Pemerintah mendukung usulan ini dengan mengeluarkan surat peraturan yang dikeluarkan oleh Kebun Botani ini. Sejumlah pegawai negeri Kolonial mempublikasikan pengalaman dengan teknik-teknik penanaman tertentu, seperti pembibitan dan penyemaian, jarak tanam, varietas tanaman, penggarapan tanah, dan irigasi.

Ahli pertanian yang terkenal adalah Holle. Ia mempropagandakan sedikit perubahan terhadap pertanian penduduk bumiputra yang biayanya murah untuk diadopsi oleh para petani. Ia menyesuaikan varietas padi impor dan pengalamannya dengan varietas baru di Priangan. Ia memperkenalkan ukuran-ukuran seperti; penggunaan biji

padi, dari pada seluruh bulir untuk menyemai padi; menanam semaian dengan jarak yang lebih dan garis (*larik*) yang tegas, menanam pupuk hijau setelah padi di panen; membuat terasiring di daerah tegalan dan di dataran tinggi yang berpeluang erosi. (van Gorkom 1880; van Der Eng:73).

Penelitian tentang berbagai macam tanaman pangan dan tanaman perdagangan dimulai tahun 1850-an. Ketika itu dilakukan pengumpulan bibit dan biji-bijian dari berbagai spesies tanaman di Kebun Botani Bogor. Bibit yang telah dikumpulkan kemudian dikembangkan melalui kebun yang terspesialisasi untuk tanaman perenial (tahunan) di Bogor tahun 1876. Riset terapan dikembangkan lebih lanjut dengan menunjuk Treub sebagai Direktur Kebun Botani pada tahun 1880. Ia berusaha menaikkan dana lebih dan memperluas koleksi tanaman perdagangan dengan tanaman-tanaman baru, seperti pohon kina, karet hevea dan pohon kelapa dan berbagai macam varietas baru tanaman komersial yang menarik.

Selama tahun 1880-an, hasil-hasil penelitian dari Kebun Botani khususnya tebu dan kopi berpengaruh besar terhadap ekspor kedua tanaman tersebut. Pada perkembangan selanjutnya, Kebun Botani menjadi sumber penting tanaman baru dan varietas untuk perkebunan Barat⁵⁵.

Riset pertanian pada awal abad ke-20 belum terfokus pada kajian-kajian tertentu seperti padi, sebagaimana yang terjadi pada masa Kemerdekaan dan Orde Baru. Padi hanyalah merupakan salah satu tanaman pertanian yang perlu mendapat perhatian. Selain itu, riset-riset sebelum perang, tidak ada satu target besar, misalnya pengembangan dan perluasan pencegahan pes, varietas padi superior yang responsif terhadap pupuk. Penelitian meluas dalam berbagai bidang, meskipun tidak menguntungkan pertanian pangan secara langsung.

Dalam kondisi organisasi yang relatif sederhana, kegiatan riset pertanian dilakukan sejak dasawarsa kedua

⁵⁵ Pierre van der Eng *Op.cit.* hlm 74

abad ke-20. Tabel 3.6 memberikan indikasi perkembangan kegiatan riset pertanian tersebut. Riset dibagi menurut pokok kajian yang relatif luas, seperti masalah tanah, penyakit tanaman, holtikultura, dan agronomi. Para periset senior dipekerjakan untuk melakukan penelitian bidang ini. Peningkatan paling besar dari jumlah peneliti senior terjadi selama tahun 1920-an-1930-an. Bagian-bagian dari lembaga riset mengkaji topik risetnya masing-masing. Tidak ada program riset interdisipliner yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah khusus. Bagaimanapun juga, sebagian besar peneliti senior lulusan akademis dari Universitas Wageningen di Belanda. Mereka umumnya familier dengan disiplin-disiplin penelitian lain. Konsentrasi para peneliti di kota kecil Bogor mengembangkan hubungan pribadi antar peneliti yang bekerja di bagian-bagian yang berbeda. Selain itu, sebagian besar hasil penelitian dipublikasikan dalam beberapa jurnal, yang memungkinkan pertukaran temuan dan sudut pandang. Jurnal-jurnal ini memberikan indikasi bagus dalam perkembangan pengetahuan dasar tentang pertanian perkebunan di Indonesia.

Tabel 22
Staf Peneliti Senior di Pusat Penelitian Pertanian Umum, 1906-1942

Staf	1906	1912	1918	1924	1930	1936	1939	1942
Direktur	1	1	1	1	1	1	1	3
Laboran	4	3	2	3	6	2	3	9
Penelitian tanah	1		3	5	9	14	25	17
Penyakit tanaman	4	4	3	3	14	10	10	20
Agronomi	-	-	13	10	15	19	24	32
Holtikultura	-	-	-	-	3	7	8	6
Jumlah	10	9	22	22	48	53	71	87

Catatan: data itu di luar Pusat Riset Pemerintah untuk Kina dan Kebun Botani.

Sumber: van der Eng, 1993, hlm.76.

Di luar peneliti senior yang bekerja di Pusat penelitian pertanian Bogor, sesungguhnya masih ada ahli-ahli pertanian yang bekerja di lapangan. Mereka adalah para pegawai Perluasan Pertanian. Meskipun tidak ada hubungan organisasi formal, mereka tampaknya saling menjalin hubungan secara pribadi. Hal inilah yang memungkinkan terjadinya interaksi keilmuan di bidang pertanian antara yang bekerja di laboratorium dengan yang berada di lapangan. Hubungan seperti ini terjadi karena jumlah mereka di Indonesia tidak banyak. Selain itu banyak diantara mereka sama-sama alumni luar negeri dalam bidang pertanian. Sebagian dari pegawai perluasan pertanian juga lulusan Wageningen dan melanjutkan minat akademiknya di wilayah-wilayah yang ia pusatkan. Mereka juga memberikan tambahan pengetahuan dasar dalam berbagai bidang pertanian Indonesia. Pendek kata, hubungan pribadi dan publikasi memecah kebuntuan karena tidak adanya struktur formal yang mana subjek dan tujuan proyek-proyek riset, kecil, dan kemunduran berikutnya, ketika pusat riset di Bogor didesentralisasikan pada tahun 1939. Fasilitas penelitian disebar di seluruh Jawa. Tiap wilayah memiliki isu-isu khusus dalam pertanian. Pada akhir tahun 1942 terdapat 31 Pusat Riset pertanian di Jawa⁵⁶.

c. Organisasi Pertanian

Riset pertanian tidak hanya dikembangkan untuk tanaman perdagangan, tetapi juga tanaman pangan. Pada tahun 1890-an hasil penelitian yang dikembangkan di Belanda disebarluaskan juga di kalangan petani. Hal ini telah meningkatkan perhatian terhadap pengembangan pertanian lebih lanjut di Indonesia melalui riset yang sistematis. Pada tahun 1902, Treub menggunakan momentum ini untuk tujuan suatu departemen baru di Indonesia, sebuah model yang meniru Departemen Pertanian di Amerika Serikat. Departemen seperti

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 76

ini di Amerika dikelola sebagai lembaga teknis berbasis riset pertanian yang kuat, tanpa banyak keterlibatan kerja administratif.

Departemen ini diawali tahun 1905. Tujuan utamanya untuk mengembangkan pertanian lebih jauh, peternakan, perikanan melalui riset dan perluasan. Sampai dengan tahun 1910 Kebun Botani di Bogor bekerja sebagai inti dari departemen ini. Departemen Pertanian ini kemudian membawahi dua badan yang sebelumnya telah ada, yaitu pendidikan pertanian, badan yang mengurus perikanan dan kehutanan dan layanan dokter hewan dari Departemen Pendidikan, serta bagian tanaman kopi dan kina pemerintah dari Departemen Dalam Negeri.

Lahirnya Departemen Pertanian memungkinkan berkembangnya kajian tanaman pangan sekaligus tanaman perdagangan. Lembaga-lembaga riset baru didirikan, diantaranya Pusat Penelitian Padi dan Tanaman Perdagangan lain (*Proefstation voor Rijst and Tweede Gewassen*). Lembaga ini pada tahun 1923 menjadi inti Lembaga Umum dalam Riset Pertanian (*Algemeen Proefstation voor de landbouw*). Satu bagian khusus dari departemen ini adalah bertanggung jawab dalam bidang pameran-pameran. Pada tahun 1910 ini menjadi Badan Perluasan Pertanian. Fasilitas penelitian untuk kopi, teh, dan tembakau di kebun botani dihapus, sebab organisasi-organisasi perkebunan dibangun secara bertahap menjadi lembaga milik mereka sendiri. Departemen hanya melanjutkan penelitian untuk produk-produk bagi perkebunan kecil dan tanaman-tanaman yang dikembangkan oleh rumah tangga, seperti kapok, serat, serai, dan kopra.

Menurut konsep Treub, hasil riset akan sampai kepada petani hanya jika dilakukan melalui jaringan demonstrasi plot (demplot). Akan tetapi pendekatan ini nampaknya tidak begitu menarik. Perubahan administratif tahun 1910 menyebabkan Kebun Botani menjadi independen sebagai lembaga riset biologi murni⁵⁷.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 77

d. Ekstensifikasi Pertanian

Perluasan pertanian tetap menjadi tanggung jawab staf administrasi pegawai negeri lokal setelah terbentuknya Departemen tahun 1905. Ada enam lahan demplot dengan fasilitas yang baik. Satu alasan dari Treub, yang ketika itu menjadi kepala departemen, dikenal sebagai pendekatan langsung melalui lahan-lahan untuk pembuatan kontak langsung dengan para petani melalui perluasan pegawai. Ia menentang keterlibatan petani-petani dalam eksperimen, dengan alasan petani di Jawa begitu takut menghadapi resiko eksperimen.

Beberapa orang Indonesia diangkat sebagai petugas survei (*mantri*) melalui seleksi di Kebun Raya Bogor dan di lahan demonstrasi (demplot). Mantri menyampaikan teknik-teknik pertanian kepada petani, seperti cara mencangkul, keuntungan mencangkul lebih dalam, dan pupuk hijau menyemai dengan jarak yang teratur sehingga memudahkan penyiangan dan menyimpan bibit yang baik untuk menghasilkan hasil panen yang tidak rendah. Lahan sawah diperkenalkan kepada petani untuk tanaman –tanaman lain dari varietas-varietas padi di wilayah-wilayah yang tidak dikenal. *Mantri* menukar varietas-varietas itu dengan lembaga riset di Bogor.

Meskipun tidak semuanya berhasil, namun hasilnya cukup menggembirakan. Sebagai contoh, sejumlah *mantri* meminta upah yang begitu tinggi terhadap pekerja-pekerja lokal untuk penyiapan lahan. Mereka menjamin input tenaga kerja yang tinggi dan mendapat hasil panen yang mengesankan. Akan tetapi tak ada satupun petani yang mengikuti contoh mereka. Hanya hasil-hasil insidental diperoleh mengikuti di wilayah itu, seperti nasehat untuk mengeringkan lahan irigasi dalam satu kali musim panen untuk menanggulangi masalah kebusukan akar padi. Petani diperkenalkan varietas tembakau superior, dan sayur-sayuran. Percobaan obat kimia dan cangkul besi karena petani tidak dapat menghasilkannya. Nampaknya lahan percobaan masih kurang dikenal dengan teknologi pertanian yang dipersyaratkan. Pada tahun 1910 ada 12 lahan demplot di

Jawa atau 1 per 500.000 hektar dari tanah garapan penduduk. Secara umum pengaruhnya sangat terbatas.

Alasan lain untuk permulaan yang sederhana, sulit untuk menemukan orang dengan pengalaman dan kualifikasi untuk posisi yang kemudian disebut sebagai Konsultan Pertanian (*landbouwconsulenten*). Direktur departemen mensyaratkan kualifikasi akademik yang tinggi yang dapat menyumbangkan studi lapangan dalam pertanian Indonesia. Tetapi lulusan-lulusan baru dari universitas Belanda kurang berpengalaman dalam pertanian tropis. Lima penasehat pertanian direkrut dari staf perkebunan diangkat untuk solumasi sesaat. Mereka juga memberikan nasehat pada pegawai-pegawai negeri sipil lokal, staf pribumi, dan bagian-bagian irigasi. Mereka mengawasi lahan-lahan demonstrasi, tetapi juga secara jelas menganjurkan untuk melakukan kontak langsung dengan petani.

Tabel 21
Personel Pegawai Perluasan Pertanian, 1908-1942

Personel	1908	1912	1918	1924	1930	1936	1942
Inspektor ⁵⁸	2	2	2	3	7	6	9
Pegawai senior ⁵⁹	5	12	22	27	56	52	71
Calon pegawai senior	-	9	11	-	-	-	-
Pegawai pertanian	-	-	8	6	12	4	6
Pegawai junior	-	26	50	61	105	127	141
Pegawai Holticultural	-	-	5	13	13	21	30
Total	7	49	98	110	193	210	257
Surveyor/pekerja lapangan	8	± 12	20	28	60	± 150	± 200

Sumber: van der Eng, 1993, hlm. 94.

⁵⁸ Termasuk asisten inspektor misalnya pendidikan pertanian dan holtikultura.

⁵⁹ Pegawai dan guru pertanian yang berpindah-pindah. Setelah tahun 1922 diberi nama konsultan pertanian.

Lovink, direktur baru departemen pertanian sejak tahun 1910, memiliki gagasan-gagasan praktis tentang tata kerja departemen itu. Ia beranggapan bahwa perluasan pegawai dapat memperoleh pengalaman dan pengetahuan yang berharga dengan cara kontak langsung dengan petani pribumi lebih jauh. Ia mendirikan Layanan Pertanian yang lebih luas dan memperluas tugas-tugas departemen. Perluasan layanan terlihat dalam tabel 21. Jumlah kaum terdidik yang menduduki jabatan tinggi meningkat pesat. Sebagian besar dari mereka lulusan Universitas Pertanian Wageningen. Selama di sana juga mendapatkan kursus-kursus pertanian tropis. Semua lulusan Wageningen dalam kepegawaian harus magang paling tidak dua tahun. Selama magang itu mereka mendapat pengalaman tentang pertanian tropis dan meningkatkan kapasitas personal untuk menduduki posisi senior. Peningkatan terbesar adalah pegawai-pegawai junior. Sebagian besar dari mereka orang Indonesia lulusan Sekolah Tinggi Pertanian di Bogor.

Sejumlah pegawai senior tinggal di departemen pusat di Bogor. Mereka bekerja dalam riset khusus dinilai sebagai pegawai kantor pertanian. Sebagian besar pegawai senior tersebar di seluruh negeri. Masing-masing mengawasi pegawai yunior dan pekerja lapangan (mantri tani). Pekerja lapangan dan pengambil data terutama direkut dari Sekolah Perkebunan di Malang dan Sukabumi.

Secara umum perluasan pegawai pertanian memiliki lima tugas yang saling berkaitan. Pertama, kajian tentang pertanian pribumi dan pembangunan faktor-faktor yang dapat ditingkatkan untuk pengembangan pertanian selanjutnya. Kedua, formulasi pengembangan teknik dan eksekusi pengalaman-pengalaman untuk mengevaluasi kemajuan di bidang pertanian. Ketiga, pemberian nasehat kepada para pegawai negeri lokal untuk pertanian regional sebagaimana yang dikehendaki oleh petani dan perkebunan untuk penanaman tanah-tanah liar, dan persoalan-persoalan irigasi seperti skema pembagian air. Keempat, meyakinkan petani tentang perlunya inovasi teknologi dan menciptakan kondisi-

kondisi lebih lanjut dari adopsi inovasi. Kelima, supervisi pendidikan pertanian formal.

e. Pendidikan Pertanian

Pendidikan informal pertanian umumnya sebagai bagian dari perluasan pertanian di Hindia Belanda. Dalam tingkatan pertemuan informal dari para pegawai perluasan pertanian dengan kelompok-kelompok petani ke kursus-kursus pertanian yang lebih formal kepada penduduk pedesaan.

Pendidikan informal mungkin memiliki dampak langsung dalam pengembangan pembangunan pertanian, karena ditujukan pada anggota-anggota rumah tangga petani. Pendidikan formal mengacu pada pendidikan pada tingkatan sekolah pertanian dan fakultas pertanian di universitas, bukan untuk Departemen Pertanian, tetapi menjadi tanggung jawab Departemen Pendidikan. Para murid yang mengikuti satu dari pendidikan pertanian umumnya tidak masuk pertanian rakyat. Kebanyakan dari mereka bekerja di perusahaan perkebunan, yang lain bekerja sebagai pegawai pemerintah.

Tabel 22
Rata-rata penduduk buta huruf 1920-1942 (prosentase)

Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1920	93,2	98,7	96,0
1930	85,4	97,2	91,6
1942	70,7	90,9	80,9

Sumber: van der Eng, 1993.

Perluasan *melek* huruf mungkin merupakan kondisi yang paling penting bagi perluasan pendidikan pertanian. Tabel 22 menunjukkan bahwa pada akhir era kolonial, sekitar tahun 1942, jumlah penduduk yang mengalami buta huruf masih tinggi meskipun perluasan fasilitas pendidikan digerakkan untuk menurunkannya selama 20 tahun, terutama di kalangan laki-laki.

Sebagai bagian dari pendidikan pertanian maka dibentuknya Dinas Penerangan Pertanian atau *Landbouw Voorlichtingsdienst* (LVD). LVD inilah yang kemudian menjadi ujung tombak dalam pemberian informasi mengenai metode bertani yang baik menurut cara modern kepada para petani⁶⁰. Dalam ingatan petani Jawa, lembaga ini dikenal dengan bahasa Jawa *lambau*. Petani yang ingin meminta nasehat pertanian akan datang ke petugas Dinas Penerangan Pertanian ini.

Dinas Penerangan Pertanian ini terdapat di sejumlah tempat di wilayah pedesaan Jawa. Lembaga ini tidak hanya didirikan di wilayah yang dikuasai secara langsung oleh Pemerintah Kolonial Belanda, tetapi juga yang tidak dikuasai secara langsung, seperti Surakarta.

Sampai dengan tahun 1913 di Surakarta telah terdapat 12 sekolah pertanian desa, yakni 7 buah di wilayah Kasunanan dan lima buah berada di wilayah Mangkunagaran⁶¹. Di antara sekolah pertanian itu yang paling terkenal adalah Sekolah Pertanian Tegalondo di Klaten. Melalui lembaga inilah, itulah, teknik bertani yang baik diajarkan kepada para siswanya. Pada siswa tersebut kemudian menjadi ujung tombak bagi pengembangan pertanian di wilayah Surakarta. Mereka umumnya terserap dalam perangkat-perangkat desa. Sampai dengan tahun 1934 tiap-tiap kabupaten di wilayah Surakarta ditempatkan *Adjune Landbouw Consulente*. Mereka membawahi *Landbouw Opzichter*, Demangtani, dan Ronggotani.⁶² Pada tahun 1935 organisasi LVD di *Vorstenlanden*, termasuk di Surakarta mengalami perubahan. Dinas seperti ini di wilayah lain berpusat pada provinsi-provinsi dengan ditempatkannya *Landbouw Consulente* kelas satu, tetapi untuk *Vorstenlanden*

⁶⁰ Mengenai perkembangan LVD ini lihat di G. Prince dalam Linblad, Op. Cit. hlm. 172-175; De Vries, dalam H Baudet & I.J. Brugmans Op.Cit., hlm. 303-329; P. Boomgard, dalam *Itinerario* 10, 1986, Op. Cit., Hlm. 57-61.

⁶¹ *Kolonial Verslag* 1917, Bijlage A.

⁶² *Uitgewerkte Toelichtende Staat Bergoeding van Uitgaven en Ongvangsten van het Mangkoenagorische Rijk voor get Dienstjaar 1930*, dalam Arsip 88 no 2362 (Arsip Nasional Jakarta)

ditempatkan sendiri inspeksi *Afdeeling* (*Landbouw Consulents* kelas satu) sampai dengan Inspektur Titulair. Pada Inspektur Titulair ini ditempatkan *Landbouw Consulents* yang bertempat di Surakarta. Kedudukan administrasinya berada di bawah Gubernur Surakarta dan Yogyakarta. Sementara itu segi teknisnya berada di bawah Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan. Di bawah *Landbouw Consulents* terdapat sejumlah komisi. Tugasnya mengurus hal-hal yang berkaitan dengan bidang ekonomi, dalam hal ini komisi penerangan ini juga menyampaikan hal-hal yang berkaitan dengan perkembangan industri rumah tangga, dan tidak hanya masalah pertanian saja.

Setelah masa depresi ekonomi itu, LVD semakin ditingkatkan peranannya untuk memecahkan persoalan ekonomi rakyat yang mengalami kehancuran. Sesuai dengan tugas dan keahliannya terutama diarahkan pada ekonomi pertanian. Dinas ini menjadi lebih intensif dalam membuat laporan bulanan yang menggambarkan kondisi pertanian termasuk kondisi tanaman dan harapan panen untuk setiap kali siklus tanam di wilayah Surakarta. Selain itu *Landbouw Consulents* dituntut untuk membuat laporan bersama dengan Asisten Residen mengenai pengaturan pertanian setiap kuartal.

LVD juga mengadakan kontrak dengan daerah-daerah di luar Surakarta. Hal ini diperlukan untuk mengatasi persoalan-persoalan ekonomi pertanian yang mungkin secara tidak langsung berpengaruh terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat Surakarta. LVD menjadi sangat penting setelah depresi ekonomi. Terutama bagian teknis menjadi sibuk untuk melakukan percobaan-percobaan umum tentang pertanian⁶³.

⁶³ MVO Treur, Op. Cit., hlm. 184.; Wasino, 1996, *Kebijakan ekonomi dan Pertumbuhan Tanaman Pangan (Studi Kasus di Surakarta, Jawa Tengah)*, Laporan Penelitian dalam rangka Summercourse Indonesian Modern Economic History, Kerjasama UGM, LIPI, dan Universitas Leiden.

f. Kredit Rakyat

Lembaga perkreditan rakyat mulai didirikan oleh Pemerintah Kolonial Belanda pada tahun 1900. Pendirian lembaga perkreditan rakyat ini mendapat inspirasi dari munculnya bank-bank "priyayi", yaitu bank untuk para pegawai *pangreh praja* bumiputra, terutama di Jawa Tengah. Tujuannya untuk membantu para anggotanya dengan memberi pinjaman uang yang dikumpulkan dari iuran sumbangan agar tidak jatuh ke tangan lintah darat. Selain itu juga diilhami munculnya lumbung-lumbung padi di daerah pedesaan yang memberikan pinjaman bibit padi atau padi untuk keperluan konsumsi pada masa paceklik⁶⁴.

Sejalan dengan semangat "Politik Etis" Pemerintah Kolonial Belanda, sebagai balas budi menginginkan rakyat bumiputra dapat hidup sejahtera. Salah satu caranya dengan memberikan bantuan modal pinjaman uang melalui perbankan untuk rakyat. Hal itu didasarkan pada survei pemerintah bahwa banyak orang desa yang terbelit hutang dalam bentuk uang dari para lintah darat⁶⁵.

Kebijakan perkreditan rakyat masa Kolonial ini terus berkembang. Di sejumlah tempat di Jawa dibangun lembaga perkreditan rakyat. Kehadiran kredit rakyat ini mendapat sambutan yang baik dari penduduk bumiputra. Pada masa depresi ekonomi tahun 1930-an, jumlah pengguna lembaga perkreditan rakyat meningkat pesat. Sumitro mengatakan bahwa titik puncak dalam kegiatan perkreditan rakyat yang dilakukan oleh bank-bank rakyat terjadi pada tahun 1929. Kehadiran kredit rakyat secara umum memiliki dampak sosial ekonomi bagi masyarakat pedesaan, yaitu terbebaskannya rakyat dari beban hutang berkepanjangan dari lintah darat dan berkembangnya usaha kecil dan koperasi⁶⁶.

⁶⁴ Djoko Suryo, *Lembaga Perkreditan Rakyat pada Masa Kolonial*, dalam *Histma* no 3/IV/11994, Yogyakarta: Jurusan Sejarah UGM

⁶⁵ Sulistyawardhani, *Kredit Rakyat Suatu Studi Pendahuluan pada Awal Abad XX di Jawa*, Yogyakarta: Kalika, 2000, hlm. 25.

⁶⁶ Sumitro Djojohadikusumo, *Kredit Rakyat di Masa Depresi*, Jakarta: LP3ES, 1989.

Pada masa setelah panen, petani memerlukan uang tunai untuk membayar bahan pangan bagi keluarganya hingga panen berikutnya. Misalnya digunakan untuk transport, penjualan produk, biaya sekolah, pajak, perkawinan, pupuk dan penyelenggaraan upacara tradisional yang berkaitan dengan kegiatan bercocok tanam.

1) Bank Distrik

Selama bagian kedua abad ke-19 beberapa pegawai negeri mengorganisasi bank priyayi untuk menandingi serangan rentenir di kalangan pegawai negeri. Bank tersebut merupakan asosiasi kecil dari pegawai negeri dan kepala pribumi, yang memberikan kredit kepada anggotanya berdasarkan jumlah tabungan yang mereka simpan. Alasan lebih lanjut kehadiran bank ini bahwa pegawai pribumi yang berhutang memungkinkan terjadinya korupsi. Bank priyayi sangat tergantung pada inisiatif dan pengawasan para pegawai negeri.

Poerwokertoshe Hulp-Spaar and Landbouw Bank dibangun tahun 1897 bekerjasama dengan Bank Raiffeisen. Berbeda dengan bank-bank priyayi, bank ini juga memiliki anggota dari kalangan Eropa dan memberikan pinjaman kepada bukan anggota. Para pegawai mendorong berdirinya 22 dari bank-bank swasta di distrik-distrik lain selama tahun 1901-1904, sampai munculnya Dinas Kredit Rakyat (*Dienst voor het Volkscreditwezen*) mengasumsikan tanggung jawab formal atas pendirian dan pengawasan atas bank-bank itu. Layanan kredit memberikan subsidi untuk pendirian dan administrasi bank-bank distrik baru. Bank juga menerima keringanan atau pembebasan pajak, sejauh mereka diterima oleh supervisi pegawainya. Sebagian besar bank menerima kondisi demikian. Sejumlah baik distrik meningkat secara pesat menjadi 75 pada tahun 1910 dan 90 di tahun 1926. Pada tahun 1913 layanan kredit mendirikan Kas Pusat untuk Layanan Kredit Rakyat (*Centrale Kas voor het*

Volkscreditwezen), yang berfungsi sebagai pusat bank semiswata untuk bank-bank distrik.

Sistem itu secara bertahap diintegrasikan. Pada tahun 1924, Bendahara Pusat dan layanan kredit dipadukan dan diswastakan sebagai Jasa Kredit Rakyat. Pemerintah hanya terlibat sebagai penasehat pemerintah yang ditunjuk. Bank distrik dan layanan kredit rakyat menjadi Bank Kredit Rakyat Umum (*Algemeene Volkscredit Bank* atau AVB) pada tahun 1934. Alasan utama penggabungan adalah bahwa bank-bank distrik telah menerima jumlah komitmen yang meningkat yang mana mereka kurang perlengkapan⁶⁷.

Bank distrik umumnya ditujukan untuk memberikan pinjaman produktif kepada individu-individu, tetapi juga kepada kelompok tani atau bank desa. Pinjaman itu misalnya untuk: pembukaan tanah, penanaman tanaman perdagangan seperti tembakau, pembelian tanah, ternak atau perlengkapan mencari ikan, pinjaman untuk aktivitas ekonomi khusus dalam pertanian, seperti pembibitan dan tanaman muda untuk penanaman tebu, tembakau, kedelai, perdagangan, industri pribumi, seperti penumbukan padi, produksi gula atau pengolahan ketela pohon, penangkapan ikan, atau peternakan. Bank bertujuan untuk kategori investasi-investasi demikian, karena kas pusat hanya hanya memberikan jaminan keuangan untuk pinjaman seperti itu.

Selama tahun 1920-an, sekitar 45% pinjaman diarahkan untuk tujuan pertanian, sebagian besar untuk membeli alat-alat, perlengkapan, bibit dan penyemaian. Biasanya, bibit tanaman diperjualbelikan dekat dengan tempat petani menyewakan tanah kepada pabrik gula. Lama pinjaman biasanya begitu panjang untuk pemeliharaan bibit dan memangkas tanaman tanpa kehilangan kualitas. Ini juga terjadi bahwa beberapa petani mengkhususkan dalam produksi bibit kualitas tinggi dan penyemaian. Pembelian bibit dan penyemaian dari mereka berarti petani-petani lain tidak harus menggunakan tenaga kerja dan tanah untuk

⁶⁷ *Ibid.* Hlm. 120

menghasilkan semaian. 30% pinjaman digunakan untuk perdagangan dan transportasi, 5,5% untuk melunasi hutang, dan 20% untuk tujuan konsumtif. Selama tahun 1935 hingga 1940, 34% kredit digunakan untuk tujuan konsumtif, 24% untuk perdagangan, 21% untuk pertanian dan 13% untuk menutup hutang⁶⁸.

2) Bank Desa

Kebanyakan orang desa di Jawa memiliki Bank Lumbung, yang dijalankan oleh pegawai pemerintahan desa. Sejak pertengahan abad ke-19 sejumlah bank seperti itu telah didirikan setelah dikeluarkannya Parentah Alus oleh pejabat lokal. Beberapa diantaranya hanya menyimpan padi, sementara yang lain menyimpan padi pasca panen dan dapat dipinjam lagi sebagai bibit padi. Praktek seperti ini dapat mencegah anggotanya harus meminjam uang dari lintah darat untuk membayar bibit padi jika ia harus mengkonsumsi cadangan bahan pangan pada musim kemarau. Sebagian bank lumbung juga meminjamkan padi sebagian anggotanya untuk konsumsi selama musim paceklik (kemarau). Pinjaman umumnya dibayar kembali setelah panen dengan bunga 25% sampai 50%. Dengan peminjaman padi seperti ini selain uang, mengakibatkan fluktuasi harga padi terkendali.

Jumlah padi yang terdaftar dalam Lumbung Desa di Jawa meningkat sekitar 900 di tahun 1900 dan 12.360 pada tahun 1911, dan menurun sampai 5.874 pada tahun 1929. Salah satu alasan menurunnya jumlah bank lumbung di pedesaan adalah karena penggabungan. Alasan utama bahwa keperluan kredit tunai secara bertahap meningkat dalam beberapa tahun, yang meningkatkan transformasi bank lumbung ke dalam bank desa.

Pegawai negeri selanjutnya disebut sebagai pegawai pelayanan kredit, mendorong pamong desa untuk mengalihkan bank lumbung ke bank desa. Dalam hal ini bank lumbung menjual stok padi untuk memperoleh modal

⁶⁸ *Ibid.* hlm. 121

awal, yang telah disetor pada bank distrik lokal. Stok padi sisanya digunakan untuk jaminan memperoleh dukungan keuangan berikutnya dari bank distrik. Bank desa memberikan kredit tunai dan sering menerima setoran. Bank desa awalnya meminjamkan sejumlah f 10 dengan jangka waktu satu minggu, tanpa jaminan. Rata-rata bunga 25%-45% per tahun, yang lebih rendah dibandingkan dengan pemberi kredit informal.

Jumlah bank desa meningkat meningkat dari 1336 pada tahun 1913 menjadi 3735 pada tahun 1924, 5.666 pada tahun 1929 dan 7.267 pada tahun 1939. Lebih dari 90 % bank-bank tersebut berlokasi di Jawa. Pada akhir periode Kolonial, satu dari tiga desa di Jawa memiliki satu bank desa. Bank desa menjadi sumber penting kredit kecil. Sebagian besar pinjaman digunakan untuk perdagangan kecil dan industri kecil. Kredit-kredit bank desa tidak cocok untuk pinjaman pertanian, karena kredit pertanian umumnya jauh lebih lama jangka waktunya daripada kredit mingguan atau dua mingguan. Keberadaan bank-bank distrik juga tidak bergerak untuk modal yang memuaskan yang disyaratkan pertanian pangan, kredit informal tetap merupakan sumber utama kredit pertanian⁶⁹.

Rasio peminjam laki-laki di bank desa dan distrik untuk semua laki-laki bekerja dalam lapangan pertanian terlihat dalam tabel berikut. Berdasarkan tabel 22 terlihat bahwa rasio relatif tinggi di keresidenan-keresidenan yang terkenal untuk tanaman perdagangan seperti Priangan (teh 47%), Banyumas (tembakau 34%), Wonosobo (tembakau 32%), Begelen (tembakau 46%), Cirebon (tebu 33%), Blitar (tebu, 36%), dan Pasuruan (tebu, 37%). Dalam hal ini pinjaman yang diberikan oleh bank distrik digunakan oleh petani di daerah-daerah itu untuk membeli bibit, pupuk, ternak, perlengkapan pertanian seperti cangkul dan penggaruk tanah, atau oleh pengusaha pribumi untuk pembelian perlengkapan proses, seperti penggilingan tebu mini.

⁶⁹ *Ibid.* hlm.122

Tabel 22
Permintaan Kredit Pedesaan di Wilayah-wilayah utama, 1930

Wilayah	Jumlah bank			Peminjam tiap bank			Peminjam			% Peminjam laki-laki
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
Jawa Barat	16	15.377	84	31	42	91	293	221	1.203	1.568
Jawa Tengah	27	11.981	62	24	31	104	152	210	2.727	2.470
Jawa timur	28	10.538	58	23	38	83	172	191	2.056	1.723
Total Jawa	71	12.177	67	25	36	94	187	207	5.986	5.761
								-		-
Sumatra	11	4.348	204	7	36	-	166	-	537	-
Kalimantan	2	5.003	238	4	-	-	-	-	-	-
Sulawesi	4	2.260	179	1	82	-	46	-	28	-
Bali	1	3.467	284	3	22	-	153	-	59	-
Jumlah Pulau luar	18	3.908	209	5	35	-	159	-	624	-

Sumber: Statistisch Jaaroverzicht (1930) hlm. 203-206; Volkstelling 1930, vol.8 (1938) Keterangan: 1= bank distrik; 2 . bank desa; 3. bank lumbung.

E. Produksi dan Konsumsi Pangan

1. Produksi Pangan

Produksi pangan ditentukan oleh beberapa faktor. Faktor-faktor itu adalah *land*, *labour*, dan *capital investment*. Selain itu pada masa Politik Etis masih ada kebijakan pemerintah Kolonial yang mendukung ketersediaan pangan bagi penduduk bumiputra. Oleh karena sebagian besar penduduk Jawa mengkonsumsi beras, maka kebijakan pangan ditujukan pada tanaman ini sebagaimana telah diuraikan di atas.

Tabel 23
Tanah Garapan (total dan sawah) dalam hektar (x1000)
di Jawa dan Madura Tahun 1916-1940

Tahun	Lahan garapan	Sawah
1916	5637,3	2881,1
1917	5944,0	2919,7
1918	6476,6	3000,1
1919	6618,2	3052,8
1920	6851,3	3120,8
1921	6929,1	3136,1
1922	6967,1	3137,3
1923	7008,6	3158,0
1924	7098,4	3201,6
1925	1755,5	3200,4
1926	7327,4	3211,9
1927	7471,2	3221,7
1928	7566,6	3253,9
1929	7600,1	3267,5
1930	7646,3	3274,4
1931	7673,8	3296,1
1932	7687,7	3290,8
1933	7712,5	3298,0
1934	7743,6	3300,9
1935	7752,1	3311,3
1936	7797,8	3334,5
1937	7848,0	3362,4
1938	7870,8	3367,9
1939	7899,9	3377,3
1940	7928,0	3384,3

Sumber CEI, vol 10, hlm.91-95

Tanah merupakan tempat yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya tanaman pangan. Tanah terdiri dari tanah kering atau tegalan dan tanah basah atau sawah.

Selama Politik Kolonial Etis lahan sawah dikembangkan sedemikian rupa melalui kegiatan ekstensifikasi pertanian. Kegiatan ini ditunjang dengan kebijakan pembangunan dan pengembangan sarana irigasi. Sementara itu perluasan lahan tegalan juga terjadi dan dilakukan oleh para petani tanpa intervensi pemerintah.

Sejalan dengan kebijakan kemakmuran pemerintah Kolonial Belanda, lahan garapan selama abad ke-20 terus meningkat. Termasuk di dalamnya peningkatan jumlah lahan sawah yang dapat digunakan untuk penanaman padi. Tabel 23 menunjukkan perkembangan lahan garapan dan khususnya lahan sawah selama tahun 1916-1942. Pada tahun 1916, ketika sejumlah bangunan irigrasi produk Politik Etis mulai selesai dibangun, jumlah lahan garapan secara keseluruhan (termasuk sawah) sebesar 5.637.300 hektar. Pada akhir pemerintahan Kolonial Belanda jumlah lahan garapan telah meningkat menjadi 7.928.000 hektar. Hal ini berarti selama 26 tahun luas lahan garapan mengalami peningkatan 71 %.

Dari total lahan garapan itu, peningkatan luas lahan sawah cukup signifikan. Pada tahun 1916, luas lahan basah di Jawa dan Madura sebesar 2.881.100. Dua puluh enam tahun kemudian (1942), luas lahan sudah meningkat menjadi 3.384.300. Angka itu berarti selama 16 tahun jumlah lahan sawah mengalami peningkatan luas sebesar 85%. Dengan kata lain, peningkatan luas lahan sawah jauh lebih besar prosentasenya dibandingkan dengan lahan garapan lain. Lahan sawah selama periode ini berkembang pesat.

Peningkatan lahan sawah ini jelas karena faktor intervensi pemerintah dengan dikembangkan sarana irigasi, pembukaan sawah baru sejalan dengan pertumbuhan penduduk, dan terutama pada masa krisis ekonomi, tidak digunakannya lahan perkebunan tebu untuk penanaman tebu.

Tanaman padi dalam tradisi tanam di Jawa tidak harus di tanam di sawah. Ada juga tanaman padi yang ditanam di lahan kering, atau dikenal sebagai padi gaga, yang ditanam di tanah tegalan. Padi sawah sendiri terbagi ke dalam padi sawah dengan irigasi teknis dan semi teknis.

Tabel 24
Lahan tanaman padi yang dipanen dan wilayah tanam
dalam hektar (x 1000), Tahun 1916-1942

Tahun	Sawah yang dipanen		
	a	b	c
1916	3191,9	6438,3	114,2
1917	3234,7	6536,6	110,0
1918	3786,3	7271,9	112,3
1919	4016,1	7599,3	114,8
1920	4261,6	7767,5	113,3
1921	3723,9	7101,7	102,5
1922	3720,7	7194,4	103,3
1923	3847,4	7317,6	104,4
1924	4034,4	7578,7	106,8
1925	3721	7238,7	101,2
1926	4120,2	7671,1	104,7
1927	4391,8	8051,4	107,8
1928	4167,9	7813,6	103,3
1929	3861,2	7451,2	98,0
1930	4219,8	7888,7	103,2
1931	4135,2	7841,9	97,9
1932	4301,5	8144,8	105,9
1933	4533,3	8499,7	110,2
1934	4281,8	8284,5	107,0
1935	4620,9	8614,4	111,1
1936	4905,1	8910,3	114,3
1937	4835,7	5865,3	113,0
1938	4807,5	8898,4	113,0
1939	4910,9	9036,5	114,4
1940	5032,2	9178,6	115,8

Keterangan:

- a. sawah irigasi teknis
- b. sawah irigasi semi teknis
- c. sawah tadah hujan

Sumber CEI, vol 10, hlm. 94-96

Tabel 24 menggambarkan perkembangan lahan padi yang dipanen dari masing-masing lahan sawah tersebut. Pada tahun 1916, luas lahan padi yang dipanen dari sawah irigasi teknis seluas 3.191.900 hektar. Luas lahan yang dipanen mengalami kenaikan secara terus menerus. Pada tahun 1940 luas lahan yang dipanen sebesar 5.032.200.

Lahan padi yang dipanen terbesar terdapat dalam sawah irigasi semi teknis. Pada tahun 1916 luas lahan yang dipanen seluas 6.438.300. Tahun 1942, luas lahan yang dipanen dari lahan sawah kategori ini sebesar 9.178.600. Peningkatan yang besar pada lahan ini kemungkinan besar disebabkan oleh makin gencarnya pembangunan irigasi semi teknis yang dibangun pemerintah untuk kepentingan tanaman pangan penduduk, terutama padi. Lahan padi yang ditanam di tegalan jumlahnya relatif kecil. Perkembangannya dari tahun ke tahun tidak stabil, sangat fluktuatif sehingga sulit dilihat kecenderungan kenaikannya. Tampaknya ini sangat tergantung pada musim penghujan yang ada di setiap tahunnya. Pada tahun 1916, luas lahan yang dipanen hanya 114.200 hektar, tetapi pada tahun 1929 hanya seluas 98.000, dan di tahun 1942, yang merupakan angka tertinggi mencapai luas panen 115.800.

Perkembangan luas lahan yang dipanen berkorelasi positif dengan produksi gabah. Artinya semakin besar luas lahan yang dipanen dapat meningkatkan jumlah produksi pertanian. Dengan mengesampingkan aspek-aspek lain seperti kesuburan tanah, kualitas irigasi, dan pemupukan, maka produksi akan meningkat jika lahan sawah pertanian yang dipanen meningkat.

Tabel 25 menunjukkan bahwa produksi gabah di Jawa dari tahun 1916 -1942 menunjukkan kecenderungan peningkatan. Meskipun ada tahun-tahun yang mengalami

penurunan, tetapi secara keseluruhan mengalami peningkatan. Angka terendah terjadi pada tahun 1921 sebesar 5.488.800 ton, dan angka tertinggi terjadi pada tahun 1941 sebesar 8.993.500. Berdasarkan data itu, maka usaha perluasan sawah dan kebijakan irigasi Kolonial telah melahirkan peningkatan produksi pertanian sawah.

Tabel 25
Produksi Padi Gabah dalam metrik tons (x 1000) 1916-1942

Tahun	Produksi Gabah
1916	6300,0
1917	6616,2
1918	6692,4
1919	7289,0
1920	6223,2
1921	5488,8
1922	6656,9
1923	6641,8
1924	6911,4
1925	6493,2
1926	6986,6
1927	7265,4
1928	6957,0
1929	6757,3
1930	7289,9
1931	7014,6
1932	7427,7
1933	7532,7
1934	7085,9
1935	7678,4
1936	7985,4
1937	7888,9
1938	8343,1
1939	8360,6
1940	8968,9
1941	8993,5
1942	8301,9

Sumber *CEI*, vol 10, hlm.121

Selain padi, tanaman pangan lain juga masih dibudidayakan pada masa Politik Etis adalah palawija, yang meliputi jagung, ketela pohon, ubi jalar, kedelai, dan kacang-kacangan. Tanaman itu sebagian besar ditanam di tanah kering. Akan tetapi ada juga yang ditanam di sawah sebelum musim tanam padi, masa kemarau, terutama tanaman jagung dan kedelai. Ketela pohon dan ketela rambat juga ditanam di pematang sawah.

Tabel 26
Lahan Palawija yang ditanam 1916-1942 dalam hektar (x 1000)

Tahun	Palawija				
	Jagung	Ketela pohon	Ubi jalar	Kacang	Kedelai
1916	1582,4	453,6	162,6	191,4	162,8
1917	1517,5	509,2	174,8	216,0	175,7
1918	1537,8	746,5	310,4	216,0	157,8
1919	1936,0	726,1	289,6	173,4	158,5
1920	1976,4	811,7	268,1	202,1	162,4
1921	1493,3	785,8	195,2	197,9	160,5
1922	1572,8	719,2	169,4	187,4	164,5
1923	1629,9	743,5	176,1	185,6	165,7
1924	1762,7	737,3	180,3	192,7	169,1
1925	1598,2	733,8	148,3	186,8	184,6
1926	1961,5	679,7	170,1	195,9	170,4
1927	1933,0	824,8	190,3	210,9	189,7
1928	1862,4	793,3	149,7	227,6	204,5
1929	1704,8	710,4	131,4	212,6	186,2
1930	2001,4	650,3	159,7	223,6	207,6
1931	1933,9	696,2	141,7	191,6	193,6
1932	2001,5	717,2	145,1	214,5	237,9
1933	2204,5	700,7	159,8	218,1	280,5
1934	1848,2	763,9	163,2	207,9	271,3
1935	2087,8	788,7	205,0	195,2	306,9
1936	2229,2	869,6	206,3	224,6	343,4
1937	2069,1	949,7	181,0	234,8	353,4
1938	2006,1	948,1	184,1	261,7	379,5
1939	2029,6	992,5	191,3	240,5	414,6
1940	1982,8	1041,2	208,9	251,4	417,9
1941	2229,1	1003,1	205,3	258,7	440,0
1942	2214,1	975,5	188,8	252,7	481,2

Sumber CEI, vol 10, hlm. 97-101

Berbeda dengan produksi padi, produksi palawija tidak didata sama sekali. Yang ada hanyalah data tentang luas lahan tanamannya. Tabel 26 menunjukkan bahwa lahan palawija terus mengalami kenaikan dari tahun 1916-1942. Hal ini berarti ada kesepadanan dengan kenaikan lahan sawah. Hanya saja ada perbedaan pada fluktuasi lahan garapan, jika lahan padi terus meningkat sepanjang tahun, lahan palawija sangat berfluktuasi tergantung musim

Diantara berbagai jenis tanaman palawija, lahan tanaman jagung paling luas wilayah tanamnya. Pada tahun 1916, tercatat 1.582.400 hektar lahan tanaman jagung. Sampai dengan tahun 1942 mengalami kenaikan yang fluktuatif, dan angka tertinggi terjadi pada tahun 1937 seluas 2.069.100 hektar. Angka luas terendah pada tahun 1921, yaitu sebesar 1.493.300 hektar. Ini sebuah angka yang menarik karena pada tahun ini luas lahan padi mengalami penyusutan, demikian juga hasil produksinya.

Setelah jagung, lahan terbesar kedua dari palawija adalah tanaman ketela pohon. Sebagai sebuah tanaman tambahan, luas lahan dari tahun ketahun sangat fluktuatif, namun secara umum cenderung mengalami kenaikan. Pada tahun 1916, luas lahan sebesar 453.600 ha, sekaligus merupakan luas lahan terendah sepanjang Politik Etis. Pada akhir pemerintahan Kolonial Belanda (1942), luas lahannya menjadi dua kali lipat, yaitu 975.500 hektar, sekaligus merupakan luas lahan tertinggi pada masa ini.

Ubi jalar merupakan tanaman tambahan ketiga, setelah ketela pohon. Pada tahun 1916 luas lahan tanaman dari tanaman ini hanya 162.600. Berbeda dengan ketela pohon yang perkembangannya linear, maka luas lahan tanaman ini sangat fluktuatif, tidak dapat dianalisis trend perkembangannya. Hal ini terjadi karena hampir tidak ada petani yang menjadikan tanaman ini sebagai makanan pokok, hanya menjadi makanan tambahan.

Jenis kacang-kacangan, di luar kedelai juga mengalami perkembangan luas lahan dari tahun-ke tahun. Akan tetapi perkembangannya juga fluktuatif, sulit dibuat *trend*. Produksi terendah terjadi tahun 1919 dengan luas lahan sebesar 173.400 hektar, dan luas lahan tertinggi pada tahun 1941 sebesar 258.700 hektar.

Berbeda dengan kacang-kacangan, tanaman kedelai perkembangannya cenderung mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Pada tahun 1916, luas lahan tanaman kedelai hanya 162.800 hektar. Pada tahun 1942, luas lahannya telah meningkat pesat menjadi tiga kali lipat, yaitu 481.200 hektar.

2. Konsumsi Pangan

Beras merupakan konsumsi pangan utama, untuk itulah data-data tentang hal itu cukup memadai. Untuk melihat konsumsi pangan dilakukan dengan membandingkan antara jumlah penduduk dan ketersediaan padi yang bisa dikonsumsi oleh penduduk. Kajian konsumsi pangan ini dapat digunakan untuk memetakan tingkat kemiskinan penduduk.

Ukuran kemiskinan untuk setiap periode dan setiap wilayah tidak sama. Periode kolonial berbeda dengan periode pasca kolonial. Demikian pula wilayah pedesaan berbeda dengan wilayah perkotaan. Akan tetapi ada ukuran-ukuran yang hampir sama, yakni kebutuhan fisik minimal. Untuk masa kolonial, P. Brooshooft mengemukakan bahwa ukuran ketidakmiskinan dapat dilihat dari konsumsi pangan yang dapat dinikmati oleh setiap penduduk. Dalam rumah tangga petani pedesaan di Jawa untuk orang dewasa membutuhkan rata-rata 1 kati beras (0,625 kg) untuk makan pada setiap hari. Makan setiap hari yang dimaksudkan disini adalah makan dua kali sehari pada musim panen dan sekali sehari pada musim paceklik beras dengan ditambah palawija. Berdasarkan ukuran itu maka setiap tahunnya tiap anggota

keluarga membutuhkan beras 365 kati (228 kg)⁷⁰. Tentu saja jika rata-rata penduduk pendapatannya kurang dari 228 kg per tahun, maka penduduk itu dapat dikategorikan tidak makmur atau miskin.

Tabel 27
Beberapa Angka Produksi Pangan dan Konsumsi Beras tahun 1900-1930

Jangka 5 tahun	Penduduk Pribumi	Jumlah Padi yang Digiling dalam Ribuan Metrik Ton			Jumlah Padi yang Digiling dalam Ribuan Kilogram tiap Kepala		
		hasil sawah dan tegalan	(+) netto impor (-) ekspor netto	sisa yang tersedia untuk konsumsi	dari produksi dalam negeri	dari netto (+) impor (-) ekspor	sisa yang tersedia untuk dikonsumsi
1900	22.226.000	2.192	+ 119	2.311	98	+ 5.3	103
1905	23.549.000	2.277	+ 84	2.361	96	+ 3.6	100
1910	+24.600.000	2.537	+ 256	2.703	103	+ 10.4	113
1915	+25.718.000	2.725	+ 291	3.016	106	+ 11.3	117
1920	26.807.000	2.556	+ 324	2.880	95	+ 12.1	107
1925	+29.000.000	2.717	+ 193	2.910	94	+ 7.0	101
1930	31.431.000	2.775	+ 233	3.008	88	+ 7.4	95

Sumber: Creutzberg, Sejarah Statistik

Keterangan:

Data ini untuk rata-rata lima tahun dengan pengecualian Keresidenan Batavia dan Madura serta Kesultanan di Jawa Tengah

Jika dihitung dengan kriteria di atas, maka berdasarkan tabel 27, sepanjang periode Politik Etis rata-rata konsumsi pangan penduduk Jawa kurang di bawah ukuran. Hal ini berarti tingkat konsumsi pangan penduduk rendah, yang berarti secara umum berada di bawah garis kemiskinan.

Tentu saja hitungan ini masih merupakan hitungan kasar. *Pertama*, tidak memperhitungkan variasi penduduk dari segi umur, ada yang masih bayi, anak-anak, dewasa, dan

⁷⁰Djoko Suryo, 1984, *Op.cit.* hlm. 8-9.

orang tua. Tentu saja diantara mereka tingkat konsumsinya berbeda. Selain itu juga harus disadari bahwa banyak penduduk yang mengkonsumsi bahan pangan di luar beras.

Tabel 28
Bahan Pangan Nabati Terpenting yang Tersedia
untuk Dikonsumsi Tiap Kepala
di Jawa dan Madura tahun 1913-1934 (Dalam Kilogram)

	1913	Rata-Rata 1916-1924	1930	1931	1932	1933	1934	Rata-Rata 1924-1933
1. Padi (digiling)	102	96	89	86	86	86	78	88
2. Jagung	29	38	45	41	40	46	37	43
jml biji-bijian pokok (1 + 2)	131	134	134	127	126	132	115	131
3. Singkong (segar)	71	134	116	127	132	125	123	130
4. Ubi Jalar (segar)	25	34	26	23	22	26	24	26
jml. Akar-akaran pokok (3+4)	96	168	142	150	154	151	147	156
jml biji-bijian dan akar-akaran pokok (1+2+3+4)	227	302	276	277	280	283	262	287
5. Kentang	0.62	1.24	1.85	1.86	2.65	1.8	1.89	2.26
6. Kacang (berkulit)	3.71	3.71	3.03	2.48	2.64	2.45	2.4	2.67
7. Kedelai (dikupas)	4.32	3.71	4.9	5.07	4.43	4.89	4.14	4.6
jml. Kacang- kacangan terpenting	8.03	7.42	7.93	7.55	7.07	7.34	6.54	7.27
total bahan pangan nabati	236	311	286	286	290	292	270	297

Sumber: Creutzberg dan van Laanen, 1987.

Tabel 28 menunjukkan bahwa konsumsi pangan penduduk di luar beras cukup bervariasi. Bahan pangan itu berupa jagung, biji-bijian, singkong, ubi jalar, akar-akaran, kentang, kacang, dan kedelai. Dihitung jumlahnya dalam kilogram cukup besar, sehingga jika kalkulasi dengan kalori yang dikonsumsi tiap tahunnya tidak dapat dikatakan bahwa mereka tidak mencukupi konsumsi pangannya.

Tabel 29
Konsumsi Minyak Kelapa Buatan Pabrik Di Jawa dan Madura, 1926-1934

Tahun	Dalam Ribuan Liter	Tiap Kepala dari Jumlah Penduduk dalam Liter
1922	34,772	0.93
1923	40,929	1.08
1924	44,574	1.16
1925	65,242	1.67
1926	68,284	1.73
1927	84,448	2.11
1928	94,565	2.33
1929	96,036	2.33
1930	94,709	2.27
1931	98,832	2.34
1932	95,601	2.23
1933	115,806	2.67
1934	131,369	2.99

Sumber: Creutzberg dan van Laanen, 1987.

Tradisi menggoreng bahan pangan sudah ada pada masa Kolonial. Sarana penggorengan berasal dari minyak kelapa. Minyak kelapa ini ada yang diproduksi perorangan, tetapi ada pula yang diproduksi oleh pabrik minyak. Table 29 menunjukkan tingkat konsumsi minyak kelapa yang terus meningkat dari tahun 1922 yang hanya 0.93 liter pertahun perkapita meningkat terus dan pada tahun 1934 menjadi 2.99 liter per kapita pertahun. Data ini sekaligus menunjukkan bahwa bahan pangan yang digoreng semakin banyak. Tentu saja yang dikonsumsi juga semakin banyak.

Tabel 30
Konsumsi Gula di Jawa dan Madura, 1922-1934

Tahun	Banyaknya dalam Ribuan Metrik ton		Jumlah	Setiap Kepala dari Jumlah Penduduk, Dalam Kilogram
	Gula Buatan Pabrik	Gula Tebu Buatan Penduduk Pribumi, Gula Mangkok (perkiraan produksi dikurangi ekspor)		
1926	171	-	-	-
1927	207	-	-	-
1928	240	-	-	-
1929	273	43	316	7.68
1930	328	45	373	8.94
1931	280	29	309	7.31
1932	211	38	249	5.81
1933	242	33	275	6.33
1934	203	40	243	5.52

Sumber: Creutzberg dan van Laanen, 1987.

Bahan pangan juga terkait dengan penyedap rasa. Salah satu penyedap rasa alamiah adalah gula. Gula yang dikenal dalam masyarakat Indonesia adalah gula Jawa dan gula pasir (gula tebu). Tradisi mengkonsumsi gula memang sudah lama ada dalam masyarakat Indonesia dan khususnya Jawa yang banyak ditumbuhi dengan pohon kelapa. Setelah masuknya tanaman tebu, maka tradisi mengkonsumsi gula pasir sebagai bahan penyedap makan juga berkembang.

Tabel 30 menunjukkan bahwa konsumsi gula secara umum mengalami peningkatan, meskipun secara fluktuatif. Konsumsi gula per kapita terendah terjadi tahun 1932, sebanyak 5.881 kg, dan tertinggi tahun 1930, 8.94 kg. Angka ini menarik karena tahun 1930 terjadi krisis ekonomi yang mengakibatkan harga gula rendah. Oleh karena harga rendah, maka jumlah gula yang diekspor menurun dan banyak dijual di dalam negeri. Kondisi ini berakibat menurunnya harga gula di

pasaran dalam negeri. Sesuai dengan hukum pasar, maka harga gula dalam negeri juga relatif turun. Ini berakibat kemampuan beli masyarakat terhadap gula meningkat. Peningkatan daya beli gula berpengaruh terhadap tingkat konsumsi gula.

Tabel 31
Impor Ikan Kering Dan Asin Termasuk Terasi ke Jawa dan
Madura tahun 1928-1935
(dalam Ribuan Metrik Ton)

Tahun	Dari luar negeri (berat kotor)		Dari Bagansiapiapi (berat bersih)	
	ikan	terasi	ikan	terasi
1928	49	3	13	14.5
1929	46	2	12	14.5
1930	46	1	11	16
1931	44	-	10	14
1932	46	-	13	14
1933	42	-	16	13
1934	48	-	16	10.5
1935	44	-	17.5	10.8

Sumber: Creutzberg dan van Laanen, 1987.

Lauk-pauk merupakan bahan pangan penting. Salah satu lauk-pauk yang terpenting yang dikonsumsi masyarakat Jawa adalah yang berasal dari ikan. Ikan asin, termasuk terasi merupakan lauk-pauk yang banyak dikonsumsi oleh penduduk Indonesia, termasuk di Pulau Jawa.

Begitu pentingnya ikan asin sebagai lauk-pauk penduduk Jawa, maka selain produksi lokal, banyak juga diimpor dari luar. Tabel 31 menunjukkan adanya impor ikan asin yang cukup besar baik dari Bagansiapi-api maupun luar negeri. Ikan asin tidak hanya menjadi konsumsi penduduk pantai, tetapi juga pedalaman.

F. Kesimpulan

Sejarah Kolonialisme di Indonesia merupakan fenomena yang kompleks, tidak hanya aspek politik dan eksploitasi saja yang dapat digambarkan, tetapi juga menyangkut aspek-aspek lain seperti pangan. Sejarah pangan masa kolonial menunjukkan sisi lain dari realitas sosial pemerintahan penjajah dan masyarakat terjajah pada waktu itu.

Pangan di Indonesia khususnya di Pulau Jawa pada masa Kolonial terbagi ke dalam dua aspek yaitu pangan untuk konsumsi (*food crops*), dan pangan untuk diperdagangkan (*cash crops*). Kebijakan pemerintah Kolonial terhadap dua kategori pangan itu berbeda antara abad ke-19 dengan abad ke-20.

Pada abad ke-19, pemerintah Kolonial Belanda memfokuskan diri pada tanaman perdagangan. Tanaman yang menonjol adalah tebu, kopi, dan nila. Tanaman-tanaman itu merupakan tanaman yang pada masa itu sangat laku untuk pasar dunia, menggantikan rempah-rempah yang pada abad ke-16 dan ke-17 menjadi tanaman perdagangan penting di Eropa.

Pangan untuk kepentingan konsumsi penduduk bumiputra kurang diperhatikan. Ketika itu rakyat melanjutkan tradisi pemenuhan pangan berdasarkan tradisi yang telah mereka kembangkan sebelum masuknya penjajahan Barat. Bahan tanaman pangan yang dikembangkan terutama padi. Tanaman ini menjadi tanaman primadona di Nusantara karena sebagian besar masyarakat Indonesia mengkonsumsi nasi sebagai makanan utamanya. Tradisi menanam padi dilakukan secara tradisional dengan memanfaatkan varietas-varietas lama yang berumur panjang. Selain padi ada juga tanaman pangan yang menjadi bahan pangan utama penduduk daerah tertentu, seperti jagung untuk Madura, sagu untuk Papua, dan ketela pohon (*gaplek*) untuk daerah Wonogiri dan Gunung Kidul. Selain tanaman padi juga ditanam tanaman tambahan yaitu ketela rambat, ketela pohon, ubi jalar, dan sebagainya.

Pada awal abad ke-20 terjadi perubahan yang signifikan terhadap kebijakan pangan di Hindia Belanda. Pemerintah Kolonial mulai memperhatikan kepentingan pangan penduduk bumiputra di daerah jajahan. Salah satu sebab terpenting munculnya perubahan ini adalah kondisi konsumsi pangan yang semakin menurun di Hindia Belanda, khususnya Jawa. Menurunnya konsumsi pangan penduduk bumiputra berbanding terbalik dengan semakin meningkatnya kemakmuran penduduk Belanda sejak berakhirnya tanam paksa hingga Politik Kolonial Liberal. Kemakmuran yang ditopang dari negeri jajahan.

Sejalan dengan pembentukan Komisi Kemakmuran (*mindere welvaart commissie*) yang meneliti kasus menurunnya kemakmuran penduduk Jawa, Pemerintah Kolonial menerapkan kebijakan kemakmuran. Dalam kebijakan kemakmuran, sebagai bagian dari Politik Etis, intervensi pemerintah terhadap ketersediaan pangan penduduk Hindia Belanda menjadi suatu keharusan. Intervensi itu tercermin dalam penyediaan anggaran, pembentukan dinas-dinas kemakmuran, dan pembangunan infrastruktur yang mendukung perkembangan dan ketersediaan pangan.

Sisa-sisa kebijakan pangan kolonial masih berlanjut hingga saat ini. Kebijakan itu antara lain dalam bentuk kelembagaan pertanian, ketahanan pangan, dan infrastruktur. Kelembagaan pertanian tercermin dari masih berlangsungnya Kementerian Pertanian setelah Indonesia merdeka hingga sekarang. Konsep dasar kelembagaan pertanian kolonial adalah adanya kewajiban pejabat pemerintah untuk mendidik rakyat bumiputra dalam bercocok tanam dan pemeliharaan tanaman pangan. Untuk mendukung kebijakan itu dilakukan riset-riset pertanian dan penyuluhan pertanian. Lembaga riset pertanian ini yang kemudian menjadi fondasi bagi lahirnya Institut Pertanian Bogor yang setelah Indonesia merdeka berkembang menjadi perguruan tinggi pertanian terbesar di Indonesia. Lembaga penyuluhan pertanian yang pada masa kolonial dikenal sebagai *Landbouw voorlichting dienst*

memberi inspirasi bagi lahirnya Pegawai Penyuluh Pertanian yang menjadi ujung terdepan pengembangan pertanian masa Orde Baru.

Lembaga ketahanan pangan masa kolonial terpenting adalah lumbung desa. Lumbung desa yang sesungguhnya lembaga ketahanan pangan berbasis masyarakat tradisi ini diangkat oleh Pemerintah Kolonial menjadi sebuah lembaga ketahanan pangan di lapis desa untuk menjaga kestabilan pangan di pedesaan berbasis masyarakat. Hampir semua wilayah di Jawa dibangun lumbung desa yang semula merupakan tabungan bahan pangan (padi gabah) kemudian berkembang menjadi bank lumbung yang juga menyediakan simpan pinjam dalam bentuk uang. Sejumlah catatan kolonial menunjukkan bahwa lembaga ini cukup efektif dalam menjaga ketahanan pangan dan membebaskan petani dari permainan lintah darat dan tengkulak. Lumbung desa ketika itu dapat berkembang menjadi sebuah Badan Urusan Logistik (Bulog) pada tingkat desa yang berbasis tradisi lokal. Sayangnya lembaga seperti itu dihapus pada masa Orde baru dan diganti dengan lembaga baru yang berorientasi keuangan dengan nama Koperasi Unit Desa (KUD).

Jaringan infrastruktur pertanian kolonial masih tersisa pasca kemerdekaan Indonesia. Banyak jaringan irigasi berupa bendung dan saluran air masih berfungsi untuk beberapa puluh tahun dalam mengairi persawahan di Nusantara, khususnya di Pulau Jawa. Sebagian besar wilayah jaringan telah menjadi wilayah permukiman, tetapi jaringan itu kini telah porak-poranda, dan Pemerintah Indonesia kurang sigap dalam merevitalisasi jaringan pertanian untuk mengamankan ketahanan pangan di Nusantara. Tentu sebagai bangsa yang besar kita malu pada pemerintah penjajah.

Bab III

DINAMIKA PEMANFAATAN SUMBER DAYA BAHARI DALAM MENUNJANG KETAHANAN PANGAN NASIONAL

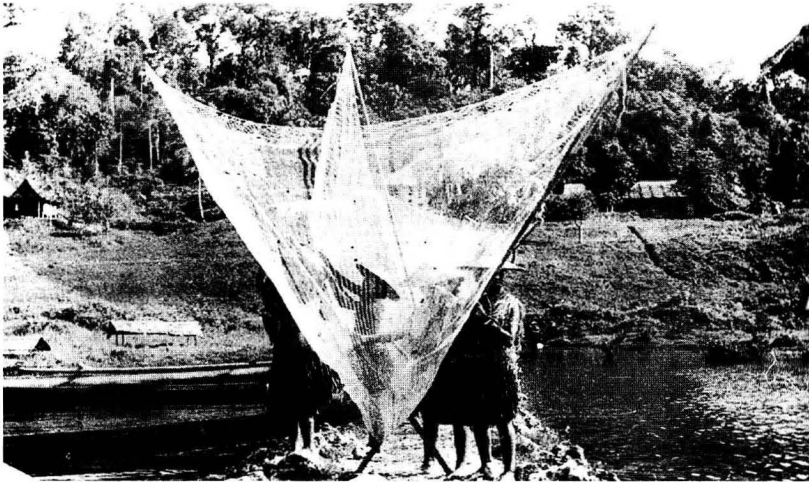
A. Pendahuluan

Pemanfaatan dan pengembangan sumber daya bahari/kelautan sebagai bahan pangan dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional sangat penting. Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa jika orang berbicara mengenai pangan dan ketahanan pangan biasanya hanya mengacu kepada beras, jagung, sayur-sayuran, kacang-kacangan, dan sebagainya yang dihasilkan oleh sektor pertanian. Keberadaan potensi sumber daya bahari sebagai salah satu sumber pangan belum mendapat perhatian yang proporsional. Dalam organisasi Kementerian Pertanian misalnya, dapat dijumpai sebuah direktorat yang bernama Direktorat Tanaman Pangan.⁷¹ Direktorat yang sama tidak dijumpai dalam organisasi Kementerian Kelautan dan Perikanan yang mestinya juga dapat mengembangkan industri pangan yang bersumber dari sumber daya bahari secara umum.

Pengabaian terhadap sumber daya bahari untuk penguatan ketahanan pangan merupakan sesuatu yang ironis. Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa Indonesia memiliki potensi sumber daya bahari yang luar biasa. Barangkali selama ini orang Indonesia kurang menyadari bahwa

¹ <http://www.deptan.go.id/tampil.php?page=kelembagaan&id=25> (Dikunjungi tanggal 24 April 2010)

Indonesia adalah negara maritim, paling tidak jika dilihat dari konstruksi kewilayahannya, yang terdiri dari lebih 17.000 buah pulau dan garis pantai sepanjang sekitar 81.000 km yang merupakan negara dengan garis pantai terpanjang di dunia setelah Kanada. Dalam hubungan itu, laut akan menjadi sumber pangan yang berupa perikanan dan tumbuhan laut (rumput laut) yang tidak akan pernah habis. Bahkan bencana alam El Nino yang menyebabkan bencana kekeringan yang berkepanjangan di daratan justru akan menjadi berkah bagi pertumbuhan sektor perikanan di laut karena pada saat terjadi El Nino ini justru plankton berkembang di lautan yang terkena pengaruh El Nino tersebut. Kawasan perairan itu akan menghadapi panen raya ikan.⁷²



Model jaring ikan yang digunakan oleh para nelayan di Sikakap Pulau Mentawai Sumatera Barat pada tahun 1925. Para perempuan merapikan jaring setelah digunakan untuk menangkap ikan oleh kaum laki-laki.

Sumber: Het Indie Boek; 2001; hal 288

Sementara itu beberapa negara sudah melakukan berbagai upaya untuk melakukan pemanfaatan dan pengembangan serta diversifikasi setiap potensi pangan yang

⁷² Sunyoto Usman (ed), *Politik Pangan* (Jakarta: Cired, 2004), hlm. 29.

mereka miliki untuk menghindari ketergantungan pada satu sumber pangan tertentu saja yang rawan terhadap bencana dan krisis. Jepang misalnya, telah berhasil menurunkan konsumsi beras hanya dengan kampanye makan sayuran yang dapat mereka hasilkan sendiri melalui berbagai penemuan teknologi budidaya pertanian yang canggih.⁷³

B. Ancaman Krisis Pangan

Ketahanan pangan barangkali merupakan salah satu bahaya laten yang dihadapi oleh Indonesia di masa-masa yang akan datang jika persoalan ini tidak segera disadari dan kemudian segera diambil langkah-langkah preventif untuk mencegah terjadinya *catastrophe* yang mengerikan. Dalam pidato pada peletakan batu pertama pembangunan Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor pada 27 April 1952 menyatakan:⁷⁴

"...apa yang hendak saya katakan itu, adalah sangat penting bagi kita, amat penting, bahkan mengenai soal mati-hidupnya bangsa kita di kemudian hari..., oleh karena soal yang hendak saya bicarakan itu mengenai soal persediaan makanan rakyat: cukupkah persediaan makan rakyat di kemudian hari? Jika tidak, bagaimana cara menambah persediaan makan rakyat kita?"

Barangkali kalimat tersebut merupakan sebuah ekspresi yang pesimistik. Namun demikian, andai pesimisme itu masih relevan untuk kondisi saat ini, maka tentu didasari atas beberapa alasan. Pertama, terdapat kecenderungan umum terjadinya penurunan *performance* sektor pertanian. Kedua, kecenderungan berkembangnya budaya makan selama beberapa dekade terakhir ini yang menempatkan bahan

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Bungaran Saragih, "Kata Pengantar", dalam: Sunyoto Usman, *Politik Pangan*. hlm. Vii.

pangan beras semakin lama semakin menjadi bahan makanan pokok segala lapisan dan kelompok sosial di Indonesia. Ketiga, terjadinya kecenderungan kenaikan jumlah penduduk yang terus meningkat yang menuntut peningkatan konsumsi bahan pangan terutama beras yang juga terus meningkat.

1. Performa Pertanian dan 'Budaya Makan Beras'

Selama beberapa dekade terakhir ini terdapat perubahan-perubahan cara berpikir generasi muda yang menempatkan sektor pertanian sebagai sektor yang semakin lama semakin kurang populer. Hal itu dapat dilihat misalnya, dari beberapa jurusan di Fakultas Pertanian dan Peternakan yang masih kekurangan mahasiswa. Selain itu banyak dijumpai kasus di mana para alumnus program studi yang berbau pertanian bekerja di bidang-bidang yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya, misalnya perbankan, asuransi, pemasaran, dan sebagainya. Hal ini menunjukkan adanya sesuatu yang kurang beres dari pengembangan sektor pertanian di Indonesia. Paling tidak hal itu merupakan cerminan bahwa sektor pertanian tidak mampu menampung angkatan kerja yang terdidik secara baik di bidang pertanian. Bahkan sektor ini pun tidak mampu menampung angkatan kerja yang kurang terdidik di pedesaan sehingga mereka cenderung bermigrasi ke kota.

Menurunnya performance sektor pertanian juga dapat dilihat dari beberapa indikator, antara lain: luas tanah pertanian yang semakin tidak sebanding dengan pertumbuhan kebutuhan pangan dan kesenjangan antara produksi dan konsumsi sehingga mau tidak mau pemerintah harus membukan kebijakan untuk melakukan impor bahan pangan. Seperti diketahui bahwa semenjak berakhirnya kebijakan 'berdikari' sejalan dengan runtuhnya pemerintahan Presiden Sukarno, maka pada akhir 1960-an dan pada 1970-an, Indonesia menjadi negara pengimpor beras terbesar di pasar dunia. Pada awal program intensifikasi beras di tahun 1960-an produksi tahunan sekitar 11 juta ton beras giling. Pada pertengahan 1980-an, mengalami kenaikan lebih dari dua kali lipat dari 25

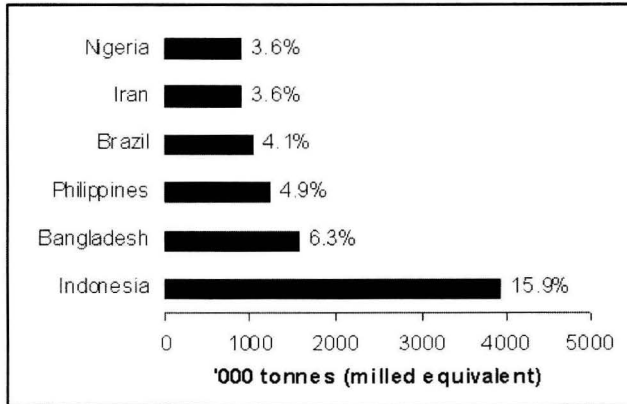
juta ton dan 1989, mencapai 30 juta ton. Pada tahun 1984 Indonesia mencapai swasembada beras dan cadangan stok beras sekitar 2 juta ton. Pada tahun 2002 produksi sudah mencapai lebih dari 50 juta ton padi atau setara dengan sekitar 32.500.000 ton beras giling. Meskipun produksi beras semakin meningkat namun masih tidak cukup untuk memenuhi permintaan yang semakin meningkat karena terjadinya pertumbuhan penduduk sekitar 1,6% per tahun. Volume impor beras dan komoditi pangan lain telah meningkat selama dua dekade terakhir. Pada tahun-tahun awal 2000-an Indonesia mengimpor sekitar 2-5.000.000 ton beras per tahun dan ini membuat Indonesia importir beras terbesar di dunia.⁷⁵

Dari tahun 1995 hingga tahun 2003, rasio ketergantungan import atau import dependency ratio (IDR) meningkat dengan cukup signifikan. Untuk komoditas beras, peningkatan angka IDR mencapai 9,2 persen, jagung 7,92 persen, kedelai 47,28 persen, dan gula sebesar 47,39 persen. Apa yang lebih memprihatinkan adalah bahwa peningkatan ketergantungan itu disebabkan oleh terjadinya penurunan produksi dalam negeri. Selama tahun 1995-1997 dan 1998-2003 produksi kedelai turun sekitar 25,36 persen sedangkan import meningkat sekitar 54,49 persen. Produksi gula dalam negeri merosot 17,80 persen dan sebaliknya impor meningkat 58,70 persen.⁷⁶ "Reputasi" Indonesia sebagai pengimpor beras terbesar di dunia dapat dilihat pada gambar 1.

⁷⁵ (Fahmuddin Agus and M. Oka A. Manikmas, "Environmental Roles of Agriculture in Indonesia", paper presented in Roles of Agriculture in Development Symposium at the 25th Conference of the International Association of Agricultural Economists, in Durban, South Africa, August 17-22, 2003)

⁷⁶ I Wayan Rusastra, Sumaryanto and Pantjar Simatupang, "Agricultural Development Strategi Policies in Indonesia : Enhancing The Contribution of Agriculture To Poverty Reduction and Food Security", paper presented in *The Workshop on Linking Agricultural Policies with Food Security and Poverty Reduction* (FAO Hq. Rome, June 1-2, 2005).

Gambar 1. Negara-negara Pengimpor Beras Dunia 1998-2000



Sumber: C. Calpe, "Rice in World Trade", dalam:
<http://www.fao.org/DOCREP/006/Y4751E/y4751e03.htm>

Sementara itu berkembangnya kebiasaan makan beras (nasi beras) ternyata masih tetap menjadi beban daripada sebagai peluang. Kebutuhan beras yang semakin meningkat tidak hanya disebabkan oleh pertumbuhan penduduk sebagai 'pemakan' beras tetapi juga disebabkan oleh pola konsumsi /makan yang bertumpu pada beras. Berbagai suku bangsa dan kelompok sosial yang pada masa dulu mengonsumsi makanan produk khas lokal seperti sagu, ubi, jagung, akhirnya juga memiliki kecenderungan untuk mengubah konsumsi mereka yang bertumpu pada beras. Dengan demikian diversifikasi bahan pangan secara geografis yang sebetulnya sudah berkembang secara tradisional justru mengalami perubahan ke arah keseragaman/uniformitas (*uniformity*) bahan pangan. Dengan demikian permintaan (*demand*) terhadap beras di dalam negeri menjadi sangat tinggi. Peetumbuhan penduduk dan perubahan pola konsumsi ini tidak mampu diimbangi oleh produksi beras nasional sehingga impor beras merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari.

Dalam banyak pengalaman sejarah Indonesia, kelangkaan beras menjadi salah satu pemicu utama kerusuhan sosial yang berujung pada jatuhnya rezim yang sedang berkuasa. Apalagi di sana-sini terjadi konversi lahan sawah untuk berbagai kepentingan seperti perkantoran, jalan raya, perumahan, dan sebagainya. Dari tahun 2004 hingga 2006 Indonesia masih mengimport beras rata-rata 280.000 metrik ton.⁷⁷

2. Pertumbuhan Penduduk dan Ancaman Stabilitas Pangan

Di Indonesia, pertumbuhan penduduk hampir selalu diberi nilai yang negatif yaitu sebagai faktor yang mengancam peningkatan kesejahteraan sosial. Kenaikan jumlah penduduk masih terus dianggap sebagai biang keladi dan kambing hitam kegagalan pemerintah dalam memerangi kemiskinan dan penurunan kemakmuran. Oleh sebab itu pada masa pemerintahan Orde Baru berbagai upaya yang berupa tenaga, pikiran, dan biaya digunakan untuk melakukan pembatasan angka kelahiran melalui program Keluarga Berencana (KB). Hingga saat ini belum ada yang menghitung entah sudah berapa banyak jumlah uang yang diinvestasikan untuk pelaksanaan program itu. Meskipun tentu saja program pembatasan kelahiran itu bukan merupakan program yang sia-sia namun upaya-upaya yang lebih serius dan sistematis untuk ‘menggembelng’ manusia yang ‘terlanjur’ dilahirkan

⁷⁷ M. Husein Sawit & Erna M.Lokollo, “Rice Import Surge in Indonesia”, paper dipresentasikan pada Workshop The ActionAid International and the ICASEPS Geneva: 07 June 2007, hlm. 10, dalam: http://74.6.239.67/search/cache?ei=UTF8&p=fao+rice+import+indonesia&fr=ushmailc&u=www.southcentre.org/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D476%26Itemid%3D&w=fao+rice+import+imports+indonesia&d=FEfRbO_EUqSP&icp=l&.intl=us&sig=TYAwLeFpr3SUhn4eqQqGDw--

untuk menjadi sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, kreatif, dan produktif melalui pendidikan dan pelatihan yang benar, berkualitas, dan sistematis. Mestinya harus sudah mulai dikembangkan paradigma dan implementasi yang melihat pertumbuhan penduduk bukan terutama sebagai ancaman terhadap ketahanan pangan dan kesejahteraan secara umum, namun sebagai sebuah potensi dan peluang yang luar biasa sebagai kader-kader dan penggerak kemajuan masyarakat.

Di sini peran negara menjadi sangat penting. Peran yang harus dipanggul oleh negara bukan hanya terutama di bidang perencanaan dan penganggaran tetapi juga fungsi manajemennya yang mengatur keterlibatan sektor swasta dalam pengembangan sektor pertanian yang memanfaatkan dan mengembangkan SDM yang tersedia dengan cukup. Seperti diketahui bahwa selama dekade terakhir masa pemerintahan Reformasi ini media massa di Indonesia mendokumentasikan berbagai resistensi melawan berbagai kebijakan negara yang dipandang sebagai bentuk pengingkaran tanggungjawab terhadap rakyatnya baik dalam bidang pendidikan, keamanan dan keselamatan warga negara, kesejahteraan sosial (yang berupa berbagai subsidi negara), dan sebagainya. Intervensi IMF International Monetary Found) dan Bank Dunia yang dipandang representasi rezim neoliberalisme dipandang telah berusaha membabad habis tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Salah satu sebab resistensi masyarakat itu berhubungan dengan kesenjangan dalam cara berpikir antara masyarakat yang cenderung masih memiliki cara berpikir yang historis-romantis dengan para *policy makers* yang cenderung memiliki cara berpikir yang praksis sejalan dengan kecenderungan rezim neoliberalisme. Apa yang disebut sebagai cara berpikir historis-romantis di sini mengacu kepada cara berpikir yang cenderung menekankan pada sesuatu yang dipandang penting yang selayaknya harus diingat secara emosional dan seringkali tidak melihat kenyataan dengan cara yang realistik. Dalam hal ini mereka membayangkan mengenai pentingnya peran negara di masa lampau yang mestinya harus dipertahankan pada saat

sekarang ini dan bahkan di masa yang akan datang. Negara lah tumpuan terakhir yang sejak awal diharapkan menjadi pelindung petani dan kaum marginal lainnya dari ancaman, feodalisme, kolonialisme, kapitalisme, hingga neoliberalisme dan rezim pasar bebas sekarang ini.

Memahami keadaan sesungguhnya memang sangat penting, namun hal yang juga tidak kalah penting adalah mencari akar permasalahan dan cara mencari jalan keluar untuk menyelesaikannya. Dalam hal ini Indonesia yang memiliki sumber daya bahari yang sangat dominan namun belum memberikan kontribusi yang signifikan. Kenyataan bahwa sebagian besar (2/3) wilayah Republik Indonesia terdiri dari laut namun tidak menempatkan prioritas pembangunan pada sektor kelautan. Bahkan dapat dikatakan bahwa pembangunan sektor kelautan dan perikanan mendapatkan perhatian yang tidak proporsional.⁷⁸ Menggalakkan pembangunan pada sektor pertanian dan perkebunan memang sangat penting dan harus dilakukan, tetapi pembangunan sektor kelautan dan perikanan mestinya juga tidak kalah penting. Pengabaian terhadap sektor kelautan dan perikanan memprekondisikan bahwa meskipun masyarakat pantai memiliki potensi kekayaan alam yang cukup besar baik berbagai jenis flora dan fauna laut, serta potensi keindahan alam yang merupakan sumber ekonomi dan modal dasar dalam menyejahterakan masyarakat belum dapat diharapkan secara penuh. Potensi kekayaan alam yang berlimpah belum dapat diandalkan sebagai pemicu peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, telah terjadi paradok di mana wilayah pantai yang kaya dengan sumberdaya alam tetapi belum dapat mensejahterakan masyarakat pesisir terutama nelayan kecil yang selalu miskin dan bahkan seringkali dijadikan sebagai simbol kemiskinan.⁷⁹

⁷⁸ Singgih Tri Sulistiyono, "Krisis, Ekspansi, dan Integrasi Ekonomi: Refleksi Historis mengenai Wacana Membangun Indonesia sebagai Negara Maritim", makalah disajikan pada *Seminar Nasional Kemaritiman: Kebudayaan Maritim untuk Memperkuat Kedaulatan NKRI*" (Semarang: 28 Oktober 2009)

⁷⁹ Pujo Semedi, *Close to the Stone, Far from the Throne: The Story of A Javanese Fishing Community 1820s-1990s* (Yogyakarta: Benang Merah, 2003), hlm. 301. Ramli, "Program Agromenirepolitan: Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dalam Pembangunan Ekonomi Wilayah Pesisir", *PidatoPengukuhan Guru Besar Tetap*

C. Sejarah (Hampir) Tanpa Perubahan

Pemanfaatan sumber daya bahari sebagai bahan pangan barangkali sudah dilakukan oleh berbagai komunitas historis yang mendiami pulau-pulau di Nusantara sejak ribuan tahun yang lalu. Hal itu mudah dipahami mengingat bahwa sebagai penghuni kawasan bahari tentunya mereka sangat akrab dengan dunia laut. Peninggalan arkeologis dari Jaman Batu Pertengahan (*messolithikum*) yang disebut sebagai *kjokkenmoddinger* atau secara harafiah diterjemahkan sebagai sampah dapur, yaitu sampah-sampah dapur yang sudah memfosil yang berasal dari kulit kerang dan tulang berbagai binatang laut yang merupakan sisa-sisa makanan jaman batu, menunjukkan betapa nenek moyang bangsa Indonesia dahulu sudah memanfaatkan sumber daya bahari sebagai abahan makanan mereka.



Pelabuhan ikan di Bagan Siapiapi, Sumatera Timur tahun 1915. Sumber: *Het Indie Boek*; 2001; hal 287

dalam Bidang Ilmu Ekonomi Pertanian pada Fakultas Ekonomi Universitas Sumatra Utara (Medang, 5 April 2008), hlm. 2.

Keakraban nenek moyang bangsa Indonesia dengan dunia laut juga dapat dilihat dari kenyataan bahwa sejak jaman prasejarah, penduduk kepulauan Nusantara merupakan pelayar yang sanggup mengarungi lautan lepas. Bahkan menurut penelitian antropologis dan etno-linguistik persebaran nenek moyang bangsa Indonesia ke arah barat diyakini telah mencapai pantai timur Afrika dan pulau Madagaskar dengan menggunakan perahu-perahu bercadik. Ke sebelah timur, perahu-perahu bercadik nenek moyang bangsa Indonesia telah mencapai pulau Paskah di Samudera Pasifik dengan melayari satu kepulauan ke kepulauan yang lain. Sebelum James Cook 'menemukan' Australia, orang-orang Makassar sudah biasa melakukan pelayaran ke benua ini dan melakukan hubungan dagang dan budaya dengan penduduk aborigin.

Seperti diketahui bahwa salah satu nenek moyang bangsa Indonesia yang berasal dari daratan Asia, yaitu bangsa Austronesia, datang di kawasan kepulauan Indonesia bagian barat dan tengah sekitar tahun 3.000 SM ketika mereka mulai melakukan migrasi melalui pulau Formosa dan Luzon. Ketika mereka mencapai pantai Papua mereka terbagi dua yaitu ke arah timur dan ke arah barat. Mereka yang berlayar menuju ke timur mencapai kepulauan Fiji dan Tonga sekitar tahun 1.500 SM. Selanjutnya mereka menyebar di kepulauan Polinesia hingga mencapai Hawaii, Selandia Baru dan Paskah. Gelombang migrasi Austronesia yang menuju ke arah barat kemudian mendiami pulau Jawa, Sumatra, Kalimantan, dan Semenanjung Malaysia. Sebagian dari mereka mendiami daratan Asia dan menjadi nenek moyang bangsa Champa yang pada saat ini menjadi minoritas di Vietnam. Proses migrasi secara besar-besaran itu memakan waktu dari sekitar tahun 4.500 SM hingga abad XII Masehi. Gelombang migrasi Austronesia dari kepulauan Indonesia masih berlangsung ketika kerajaan Sriwijaya berjaya di kawasan perairan Asia Tenggara. Gelombang migrasi itu berlangsung menuju Madagaskar yang terjadi antara tahun

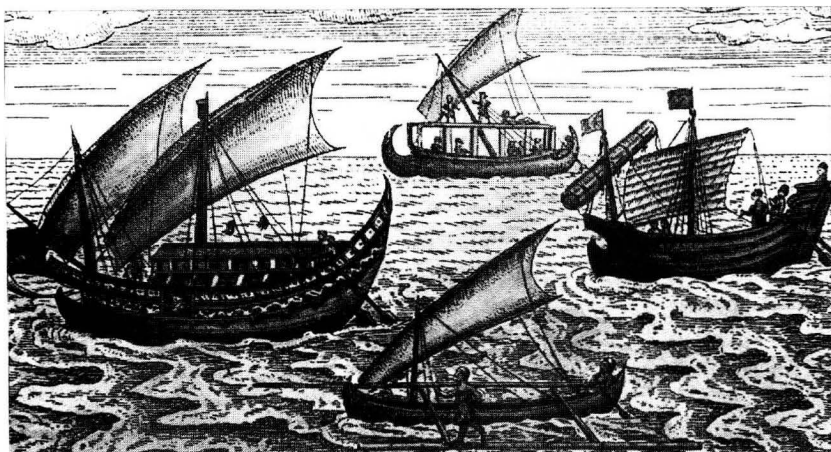
400 hingga 1.200 Masehi. Hal ini barangkali berkaitan dengan peranan pedagang Sriwijaya yang melakukan perdagangan dengan pantai timur Afrika sesuai dengan berita dari Arab dari tahun 1154 yang mengatakan bahwa saudagar-saudagar dari Sriwijaya mengambil besi dari Sofala yang kemudian diperdagangkan di India dan tentu saja juga di Nusantara.⁸⁰ Menurut Robert Cribb, diaspora bangsa Austronesia yang mencapai jangkauan separoh lebih lingkaran bumi ini merupakan migrasi manusia yang paling spektakuler di dunia para era pra-modern.⁸¹

Kemampuan untuk menguasai dunia laut ini akan menjadi kekuatan besar ketika sebuah komunitas tersebut mampu mengembangkan teknologi yang maju. Hal ini dapat dilihat dari kemunculan kerajaan Sriwijaya sebagai kekuatan maritim utama di Asia Tenggara dengan menguasai teknologi pelayaran dan perkapalan yang digunakan untuk berdagang dan mengontrol keamanan perairan sekitar Selat Malaka. Sementara itu komunitas di pedalaman juga mengalami perkembangan yang pesat setelah memakan waktu yang lebih lama untuk membangun sistem sosial, budaya, ekonomi dan politik yang solid dengan dasar feodalisme. Dengan organisasi sosial yang kuat inilah mereka mampu membangun surplus pangan yang dapat digunakan untuk membangun monumen-monumen keagamaan yang besar. Apa yang sangat menarik adalah jika terjadi sinergitas antara kekuatan daratan dengan kekuatan bahari. Barangkali hal itu dapat dilihat dari potret kerajaan Majapahit. Kerajaan ini tidak semata-mata mengembangkan satu sektor ekonomi saja (misalnya sektor agraris saja atau kelautan saja) tetapi mengembangkan kedua sektor itu secara simultan dan saling memperkuat. Apa yang menjadi kunci suksesnya adalah kemampuan untuk memproduksi barang atau komoditi baik untuk kepentingan

⁸⁰ D.H. Burger, *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia I* (Jakarta: Pradnyaparamita, 1975), hlm. 29.

⁸¹ Robert Cribb, *Historical Atlas of Indonesia* (Honolulu: Univrsity of Hawaii Press, 2000), hlm. 30.

sendiri maupun untuk kepentingan ekspor dan kemampuan armada negara untuk mengontrol dan mengamankan wilayah laut serta armada dagang yang mampu melayani arus perdagangan baik dalam skala lokal maupun internasional. Mereka mampu memproduksi komoditas pertanian, perkebunan, dan kehutanan yang dibutuhkan oleh pasar lokal, regional, dan internasional seperti lada, rempah-rempah, beras, produk hutan, emas, dan sebagainya.



Kapal Jung yang digunakan para pelaut Nusantara Sumber: *Makalah Didik Pradjoko; 2009.*

Majapahit memiliki armada dagang yang mampu berlayar dan sekaligus bersaing di perairan Nusantara dan bahkan mampu mengarungi Lautan Hindia hingga mencapai Madagaskar and Laut Cina Selatan untuk berdagang dengan Cina. Angkatan laut Majapahit mampu untuk mengontrol wilayah dan lalu-lintas laut di sekitar Selat Malaka yang merupakan pintu gerbang perdagangan internasional di kawasan ini. Pada saat yang sama, kerajaan itu mampu memproduksi dan menjual komoditi perdagangan yang dibutuhkan oleh pasar. Di satu sisi para pedagang dan pelaut dapat memperoleh keuntungan, sedangkan pemerintah dapat menarik pajak dan berbagai pendapatan yang terkait dengan

kegiatan perdagangan dan para pemilik kapal memiliki peluang untuk mengembangkan investasi mereka menjadi usaha yang lebih besar. Agar sejalan dengan tuntutan perdagangan internasional misalnya, kerajaan Majapahit melakukan penyesuaian struktural dalam birokrasi dan pasar domestik yang dapat menjadi katalis antara pasar lokal dengan pasar internasional.⁸²

Gabungan kekuatan kedua sistem itu, yaitu daratan dan lautan, akan melahirkan kekuatan yang besar. Di samping Majapahit memiliki organisasi sosial yang kuat, surplus pangan, tenaga kerja besar, dengan membangun sektor kemaritiman kemakmuran akan bertambah dan keberadaannya diperhitungkan oleh bangsa-bangsa lain secara internasional. Namun demikian aneh sekali bahwa pemanfaatan sumber daya maritim sebagai bahan konsumsi masih sangat terbatas. Hal ini barangkali juga terkait dengan kemajuan teknologi, khususnya teknologi penangkapan dan pengawetan. Oleh karena itu meskipun pemanfaatan produk laut sebagai bahan pangan sudah dikenal sejak jaman batu namun selama ribuan tahun belum berkembang sebagai komoditas dagang yang penting.

Sejalan dengan perkembangan tingkat kemajuan masyarakat Indonesia, berbagai jenis ikan dan kerang tidak hanya ditangkap dan langsung dimakan namun juga ada kemajuan untuk mengemas produk tangkap kelautan itu sebagai bahan pangan yang awet. Jenis-jenis ikan tertentu dibuat menjadi terasi sebagai bumbu penyedap masakan yang sangat digemari. Mereka juga mengawetkan ikan segar menjadi ikan asin dan ikan kering. Hal ini sejalan dengan kemampuan mereka untuk melakukan budidaya garam. Dengan adanya kemajuan teknologi pengawetan ini peroduk makanan laut tidak hanya dimakan sesaat tetapi juga dapat diperdagangkan, yaitu dalam bentuk komoditi terasi, ikan asin, dan garam. Sebelum kedatangan bangsa-bangsa Barat di

⁸² Kenneth R. Hall, *Maritime Trade and State Development in Early Southeast Asia* (Honolulu, University of Hawaii Press, 1985), hlm. 25.

Asia Tenggara beras (produk pertanian), garam dan Ikan (produk kebaharian) merupakan komoditi yang paling banyak diperdagangkan dan ikan merupakan salah satu bahan pangan pokok masyarakat.⁸³ Miguel de Loarca, orang Spanyol yang datang di Filipina pada akhir abad ke-16 mengatakan: "Penduduk pegunungan tidak bisa hidup tanpa ikan dan garam... Begitu juga penduduk pantai tidak bisa hidup tanpa beras dan kapas dari pedalaman".⁸⁴

Menangkap ikan sudah merupakan keahlian penduduk Nusantara yang dimiliki sejak lama. Oleh sebab itu tidak mengherankan ketika Cheng Ho datang di kawasan Nusantara berkomentar bahwa komoditi ikan sangat melimpah dan murah di mana-mana.⁸⁵ Bahkan orang Jawa di pedesaan masih menyebut lauk-lauk dengan sebutan *iwak* atau ikan laut. Hal itu menunjukkan betapa populernya *iwak* sebagai bahan konsumsi keseharian masyarakat. Namun demikian perdagangan ikan biasanya dalam bentuk yang sudah dikeringkan atau diasinkan sehingga bisa selalu siap saji. Raffles menggambarkan bahwa paling tidak pada awal abad XIX ikan yang biasa dikonsumsi oleh penduduk jumlahnya sangat banyak.⁸⁶

Garam di buat di berbagai kawasan pantai di Nusantara, seperti di Maluku, pantai Utara Jawa antara Juwana dan Surabaya. Para pelayar Belanda awal menceritakan bahwa garam sudah menjadi konsumsi dan komoditi yang sangat terkenal. Para pedagang mengangkut garam dari berbagai wilayah di pantai utara Jawa ke Sumatera (pelabuhan Baros, Pariaman, Tulang Bawang, Indera Giri, dan

⁸³ Anthony Reid, *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680; Jilid I: Tanah di Bawah Angin* (terjemahan Mochtar Pabotinggi) (Jakarta: Obor, 1992), hlm. 6

⁸⁴ Ibid., hlm. 33.

⁸⁵ Ibid., hlm. 34.

⁸⁶ Thomas Stamford Raffles, *The History of Java* (Penerjemah Eko Prasetyaningrum, Nuryati Agustin, Idda Qoryati Mahbubah) (Jakarta: Narasi, 2008), hlm. 23.

jambi) melalui Banten.⁸⁷ Bahkan Knaap mengatakan bahwa garam merupakan produk kebaharian yang bukan hanya untuk skala lokal tetapi merupakan komoditi yang diperdagangkan dalam skala regional di kawasan Asia Tenggara.⁸⁸

Salah satu komoditi dan sekaligus bahan pangan yang berasal dari sumber daya bahari adalah terasi. Meskipun pada saat ini barangkali terasi merupakan bahan pangan yang tidak populer di kalangan tertentu, namun pada jaman dahulu produk ini sangat terkenal luas di kalangan masyarakat kepulauan. Terasi merupakan salah satu jenis makanan yang berasal dari sumber daya bahari yang paling digemari di Asia Tenggara dan Indonesia pada khususnya. Pada waktu itu terasi dibuat dari ikan kering yang ditumbuk dan dibasahi, kemudian diiris-iris sesuai dengan bentuk yang diinginkan. Oleh karena merupakan salah satu jenis makanan yang favorit dan tidak semua daerah menghasilkan komoditi ini, maka terasi juga menjadi komoditi yang diperdagangkan di mana-mana baik pada masyarakat pesisir maupun pedalaman. Sambal terasi merupakan salah satu masakan favorit di hampir seluruh kawasan di Asia Tenggara. Di Malaysia, terasi disebut sebagai *belacan*, di Thailand disebut sebagai *kapi*, di Myanmar disebut *nge-pee*, sedangkan di Vietnam disebut sebagai *nuoc-mam*.⁸⁹ Banyak legenda dan cerita rakyat di Jawa yang bertutur bahwa hampir setiap kota pelabuhan pada masa pra-kolonial seperti Cirebon merupakan penghasil terasi yang pada waktu itu cukup memiliki nilai yang tinggi.⁹⁰ Cirebon

⁸⁷ Ibid., hlm. 33.

⁸⁸ Gerrit J. Knaap, "A Forgotten Trade: Salt in Southeast Asia 1670-1813", dalam: Gerrit J. Knaap, Luc Nagtegaal, Roderick Ptak (eds), *Emporia, Commodities and Entrepreneurs in Asian Maritime Trade, C. 1400-1750* (Wiesbaden: Steiner, 1991), hlm. 127-157).

⁸⁹ Reid, *ibid.*, hlm. 34.

⁹⁰ Dalam kitab babad yang berjudul *Carita Purwaka Caruban Nagari* pelabuhan Pasambangan (Cirebon) pernah disinggahi oleh armada Cina di bawah pimpinan Laksamana Wai Ping dan Teng Ho dalam perjalanan mereka ke Majapahit. Selama

merupakan kota pelabuhan pra-kolonial yang menghasilkan terasi yang sangat istimewa, yaitu terasi yang terbuat dari jenis udang kecil yang disebut rebon. Terasi rebon memiliki rasa yang lebih sedap daripada jenis terasi yang terbuat dari ikan.

Dari uraian di atas dapat diambil garis penting bahwa jauh sebelum kedatangan bangsa-bangsa Eropa, pemanfaatan sumber daya bahari sebagai bahan pangan sudah dilakukan secara luas di dalam masyarakat kepulauan Nusantara. Bahkan pada masa kerajaan Majapahit dapat diketahui secara pasti bahwa masyarakat nelayan sudah tidak hanya menangkap ikan di laut tetapi sudah membudidayakannya di tambak. Dalam Kitab Kutaramanawa diatur bahwa orang harus mentaati peraturan bahwa ikan dalam tambak diakui kepemilikannya tidak boleh diambil seenaknya oleh orang lain. Hasil tambak digunakan baik untuk konsumsi sendiri maupun untuk diperdagangkan.⁹¹

Tantangan utama yang dihadapi masyarakat dalam pengolahan dan pemanfaatan bahan pangan bahari adalah masalah keawetan (*durability*). Jenis-jenis ikan merupakan bahan pangan yang cepat basi. Oleh karena itu sejalan dengan kemajuan pengalaman dalam pemanfaatan dan pengolahan sumber daya pangan bahari mulai ditemukan cara-cara untuk mengawetkannya agar dapat memiliki durabilitas yang lama sehingga dapat disimpan dan dikonsumsi untuk jangka waktu yang lebih panjang. Dengan menggunakan garam, mereka dapat mengawetkan ikan melalui penggaraman dan pengeringan. Selain itu penemuan teknologi pembuatan terasi juga merupakan terobosan

singgang di pelabuhan ini mereka membangunkan menara mercu suar selama tujuh hari tujuh malam. Setelah selesai, oleh penguasa pelabuhan mereka diberi imbalan yang berupa garam, terasi, beras, rempah-rempah, dan kayu jati. Lihat Uka Tjandrasasmita, "Bandar Cirebon dalam Jaringan Pasar Dunia", dalam: Susanto Zuhdi (Penyunting), *Cirebon sebagai Bandar Jalur Sutera: Kumpulan Makalah Diskusi Ilmiah* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996), hlm. 201.

⁹¹ D.G. Stibbe, *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië, Tweede Druk, Vierde Deel* ('s-Gravenhage-Leiden: Martinus Nijhoff-E.J. Brill, 1921), hlm. 574.

tertentu yang memungkinkan sumber daya pangan bahari dapat dikonsumsi masyarakat secara luas. Dengan penemuan teknologi pengawetan terhadap bahan pangan bahari ini perdagangan produk bahan pangan bahari juga semakin meluas tidak hanya terbatas di daerah pantai saja tetapi juga jauh mencapai daerah pedalaman.

D. Awal sebuah Paradoks

1. Pergolakan Politik di Laut

Semenjak awal abad XVI bangsa-bangsa Barat mulai datang di perairan Nusantara. Setelah kedatangan mereka, ada kecenderungan aktivitas perdagangan mengalami proses militerisasi, apalagi ketika Portugis mengumumkan 'Perang Salib di lautan'.⁹² Hal ini menjadikan kawasan perairan Indonesia sebagai arena pertarungan yang semakin seru dari berbagai kekuatan maritim lokal dan internasional. Semakin keras kekuatan asing berusaha memaksakan monopoli maka semakin kuat pula reaksi masyarakat lokal.

Datangnya banyak bangsa Barat di perairan Indonesia menyebabkan kawasan Indonesia menjadi *battle field* di antara kekuatan-kekuatan yang bersaing. Tidak mengherankan jika periode ini selalu diwarnai dengan persaingan, konflik dan peperangan laut yang tak terhitung jumlahnya. Pada prinsipnya perang yang terjadi pada periode ini merupakan perang memperebutkan monopoli perdagangan. Seperti diketahui bahwa hingga datangnya bangsa-bangsa Barat di Indonesia, sistem yang berkembang adalah kapitalisme politik. Meskipun para penguasa menerapkan prinsip laut bebas namun mereka memiliki monopoli atas perdagangan komoditi tertentu. Para penguasa memanfaatkan kekuasaan dan fasilitasnya untuk ikut ambil

⁹² K.N. Chauduri, *Trade and Civilization in Indian Ocean: An Economic History from the Rise of Islam to 1750* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hlm. 15.

bagian penting dalam perdagangan. Oleh karena itu ketika Bangsa Barat datang mereka menghadapi kesulitan dalam memperoleh barang dagangan yang dibutuhkan tanpa harus berhubungan dengan penguasa setempat sebab mereka memonopoli penjualan. Apalagi jika permintaan banyak maka para pemegang monopoli ini seenaknya menaikkan harga barang sehingga para pedagang justru mengalami kerugian atau hanya mendapatkan untung yang kecil.

Dalam menghadapi sistem perdagangan yang seperti ini bangsa-bangsa Eropa berpikir untuk menghadapi monopoli penjualan dengan monopoli pembelian. Artinya bangsa-bangsa Barat ingin menjadi satu-satunya pembeli produk rempah-rempah. Dengan demikian para raja dan bangsawan serta pedagang lokal harus menjualnya kepada bangsa-bangsa Barat. Ini berarti bahwa monopoli penjualan yang dimiliki oleh para penguasa dan pedagang lokal tidak ada artinya dalam menghadapi monopoli penjualan orang-orang Eropa yang ditegakkan dengan moncong meriam.⁹³ Jadi peperangan laut pada periode ini pada hakekatnya merupakan perang memperebutkan monopoli. Tanpa monopoli mereka akan gulung tikar karena kebebasan perdagangan belum dijamin oleh hukum internasional. Perdagangan bisa menghalalkan segala cara termasuk dengan perompakan.⁹⁴

Sistem perdagangan yang dipersenjatai (*armed-trading system*) yang telah dikembangkan oleh bangsa-bangsa Barat menyebabkan para pelaut lokal semakin tersingkir.⁹⁵ Dalam

⁹³ Chauduri, *Trade and Civilization*, hlm. 15.

⁹⁴ J.L. Anderson, 'Piracy in the Eastern Seas, 1870-1850: Some Economic Implications', dalam: D.J. Starkey, E.S. van Eyck van Heslinga, J.A. de Moor (eds), *Pirates and Privateers: New Perspectives on the War on Trade in the Eighteenth and Nineteenth Century* (Exeter, Devon: University of Exeter Press, 1997), hlm. 88-89.

⁹⁵ Pierre-Ives Manguin, 'The Vanishing Jong: Insular Southeast Asian Fleet in Trade and War (Fifteenth to Seventeenth Centuries)', dalam: A. Reid (ed.), *Southeast Asia in the Early Modern Era: Trade, Power, and Belief* (Ithaca-London: Cornell University Press, 1993), hlm. 198-199.

hubungan itu akhirnya VOC memperoleh kemenangan yang gemilang di beberapa daerah di Nusantara. Ada beberapa kunci kemenangan VOC antara lain: penerapan politik *divide at impera*, memecah belah dan menguasainya. Taktik ini memang tidak selalu disengaja, tetapi kadang-kadang hanya memanfaatkan dan memperbesar konflik yang telah ada sebelumnya. Jika kelompok-kelompok masyarakat Indonesia bersatu maka akan sulit bagi VOC untuk menguasainya.⁹⁶

Belanda memaksakan monopoli kepada orang Eropa lain dan kepada masyarakat pribumi. Di samping itu VOC juga memaksakan hak pembelian kepada pedagang dan petani untuk pasar Amsterdam. Dengan demikian tidak ada pasar bebas di mana para petani dapat menjual produk mereka dengan harga yang lebih tinggi. Dalam hal ini VOC merupakan kekuatan yang memaksa dalam menentukan harga penjualan produk lokal. VOC melarang penjualan rempah-rempah kepada orang Eropa lain dengan ancaman hukuman. Dengan cara begitu VOC telah mempermiskin daerah Luar Jawa, menghancurkan perdagangan masyarakat setempat tanpa membangkitkannya kembali.⁹⁷ Rempah-rempah dan hasil-hasil hutan dari Luar Jawa dikirim ke pelabuhan-pelabuhan di Jawa untuk selanjutnya dikapalkan ke Eropa oleh VOC. Jadi dengan demikian VOC melakukan pengaturan kembali jaringan perdagangan di Nusantara yang disesuaikan dengan jaringan pelayaran global.

⁹⁶ Rentetan tahun-tahun berikut menunjukkan betapa efektifnya penguasaan VOC di Indonesia: 1596: datang pertama kali di Banten; 1602: mendirikan VOC; 1605: merebut Ambon dan Tidore dari tangan Portugis; 1609: menguasai Banda dan melakukan pelayaran hongi; 1619: merebut Jayakarta (Batavia); 1669: menaklukkan Makassar; 1682: menaklukkan Banten; 1705: menjadi penguasa di Cirebon, Priangan, Madura, Smearing, Jepara, Rembang, Surabaya, Ujung Timur; 1755: VOC sudah menjadi yang dipertuan di Mataram.

⁹⁷ Lihat L. Nagtegaal, *Riding the Dutch Tiger: The Dutch East Indies Company and the Northeast Coast of Java 1680-1743* (Leiden: KITLV Press, 1996), hlm. 21. Penaklukan Makassar oleh VOC tahun 1667, misalnya menyebabkan terjadinya migrasi para pedagang Makassar ke pantai utara Jawa.

Di Jawa, VOC tidak sekedar memonopoli penjualan dan pembelian tetapi juga menguasai teritorial sebagai imbalan atas jasanya dalam ‘menyelesaikan’ konflik-konflik di kerajaan-kerajaan Jawa. Setelah menguasai teritorial, VOC memperlakukan wilayah-wilayah itu sebagaimana layaknya aset perdagangan yang memberikan keuntungan kepada VOC sebagai perusahaan dagang. Dengan cara memanfaatkan ikatan-ikatan tradisional yang ada, VOC memberlakukan kerja wajib bagi penduduk di daerah yang dikuasainya, memaksa penyerahan wajib, dan memonopoli serta penyewaan terhadap wilayah ataupun bidang bisnis tertentu dalam rangka memperoleh uang bagi perusahaan. Sementara itu di dunia kebaharian Belanda menerapkan monopoli perdagangan dan menguasai pelabuhan-pelabuhan sebagai urat nadi perekonomian. Dalam konteks pemanfaatan sumber daya kebaharian, VOC juga melakukan monopoli budidaya dan perdagangan garam serta mengontrol usaha perikanan.

2. Paradoks Dimulai

Setelah secara langsung menguasai berbagai wilayah yang memiliki laut, misalnya di kawasan pantai utara Jawa, VOC sebagai badan dagang yang selalu haus keuntungan menyewakan atau memborongkan pelabuhan pendaratan ikan. Sebagaimana yang terjadi pada properti VOC di daratan, para *pachter* (penyewa) biasanya terutama terdiri dari orang-orang Cina, orang Eropa swasta, dan orang-orang timur asing lainnya. Namun demikian terdapat informasi bahwa penyalahgunaan *leasing* ini tampaknya sering terjadi. Oleh karena para *pachter* ini merasa sudah membayar borongan itu kepada VOC maka seringkali para *pachter* itu mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya. Mereka bisa melakukan itu karena VOC memberikan otoritas yang besar kepada para *pachter* untuk mengeksploitasi penduduk. Para *pachter* yang memborong pengelolaan pelabuhan perikanan dan memonopoli penyediaan alat-alat tangkap, biasanya menuntut syarat-syarat penyerahan jenis-jenis ikan yang terbaik dan terbesar dari para nelayan yang berada di bawah

kekuasaannya dan nelayan-nelayan lain yang ingin mendaratkan ikan-ikannya di pelabuhan pendaratan tersebut. Tempat pendaratan ikan biasanya juga berfungsi sebagai pasar ikan di mana para konsumen dan pedagang sudah menunggu. Hak para *pachter* ini mencakup pendaratan jenis-jenis ikan yang dapat diawetkan, termasuk udang, teripang dan sirip hiu. Para *pachter* ini bisa menarik pembayaran dari para nelayan yang berupa uang tunai atau dengan ikan sebagaimana yang disebutkan di atas. Sistem sewa ini juga terjadi pada budidaya garam yang pada waktu itu juga berkaitan erat dengan usaha perikanan khususnya ikan asin.⁹⁸ Dengan adanya sistem *pachter* ini menyebabkan akses nelayan kecil menjadi semakin terpinggirkan dan akibatnya kemungkinan terjadi penurunan konsumsi ikan di kalangan masyarakat bawah. Namun demikian dari sumber-sumber sejarah yang ada, pada masa VOC ini produk-produk pangan kelautan seperti garam dan ikan asin merupakan komoditi yang ramai diperdagangkan.⁹⁹

Sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan semakin intensifnya VOC melakukan eksploitasi di pedalaman (perkebunan) yang melibatkan jumlah tenaga kerja yang semakin besar, maka kebutuhan ikan asin dan ikan kering sebagai lauk yang merupakan sumber protein juga tentunya mengalami peningkatan. Padahal di sisi lain dengan adanya sistem *pachter* ini nelayan-nelayan kecil yang jumlahnya lebih besar juga mengalami penurunan karena kesulitan-kesulitan yang berkaitan dengan adanya sistem sewa. Dalam kaitan itu sekitar pertengahan abad ke-18 VOC melakukan penyelidikan mengenai upaya-upaya untuk perbaikan-perbaikan perikanan laut untuk para pribumi, terutama untuk peningkatan produksi ikan segar dan ikan asin serta ikan kering. Hal itu untuk mengurangi impor ikan dari Kamboja, Siam, Macao, Manila, Cina, dan berbagai tempat yang lain yang cukup besar.¹⁰⁰

⁹⁸ Stibbe, *Encyclopaedie*, hlm. 574.

⁹⁹ Lihat misalnya Gerrit J. Knaap, *Shallow Waters. Rising Tide: Shipping and Trade in Java around 1775* (Leiden: KITLV Press, 1996).

¹⁰⁰ Stibbe, *Encyclopaedie*, hlm. 574

Kemunduran tersebut tampaknya tidak bisa dicegah dan berlangsung terus selama periode berikutnya. Banyak faktor yang terkait dengan kemunduran, di samping karena sistem *pachter* juga ada tekanan dari pemerintah kolonial terhadap masyarakat untuk bergelut di sektor pertanian melalui proyek *Cultuur Stelsel* dan selanjutnya sistem ekonomi liberal yang membuka seluas-luasnya usaha-usaha perkebunan di kawasan pertanian. Selain itu, ekspansi impor ikan dari negara-negara sekitar juga tentu menyusutkan usaha perikanan rakyat. Pada tahun 1870 terdapat sekitar 37.000 kapal dan prahu penangkap ikan dengan volume sekitar 620.000 M³ dengan awak kapal/prahu sebanyak 550.000 orang dengan nilai sekitar 60 juta gulden. Sementara itu pada akhir abad ke-20 ketika muncul isu mengenai kemunduran kemakmuran rakyat pribumi, jumlah kapal/perahu menurun menjadi sekitar 16.000 dengan volume sekitar 200.000 M³ dengan jumlah nelayan sekitar 200.000 orang dan dengan nilai 20 juta gulden.¹⁰¹ Jadi paradok mulai terjadi, sebuah kawasan yang terdiri dari lebih 70 persen berupa laut tetapi harus mengimpor ikan.

Meskipun telah terjadi kemunduran dalam usaha perikanan pribumi, bukan berarti jumlah konsumsi ikan mengalami penurunan. Barangkali persoalannya hanya siapa yang mampu menguasai bisnis perikanan: para nelayan lokal ataukah pedagang impor yang dapat mengambil keuntungan besar karena dapat memasok kebutuhan ikan masyarakat lokal dengan harga yang lebih murah. Hal itu dapat dilihat dari kecenderungan impor ikan, terutama ke Jawa, yang terus mengalami kenaikan. Jika tahun 1876 nilai impor ikan ke Jawa per tahun hanya sebesar f 2.000.000,00 maka pada tahun 1916 telah meningkat menjadi f 9.000.000,00.¹⁰² Jadi dengan kemunduran usaha perikanan pribumi belum berarti kemerosotan dalam pemanfaatan potensi bahari sebagai

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Sutejo K. Widodo, "Impor Ikan di Jawa, 1900-1940: Suatu Ironi dari Sumber Kekayaan Laut", dalam: Edi Sedyawati & Susanto Zuhdi (Penyunting), *Arung Samudera: Persembahan Memperingati Sembilan Windu a.B. lapian* (Depok: PPKB-Lemlit Universitas Indonesia, 2001), hlm. 253.

bahan pangan. Impor ikan, terutama ikan kering, sangat dibutuhkan bagi masyarakat pedalaman untuk konsumsi bagi tenaga kerja yang bergerak di bidang pertanian dan perkebunan. Bahkan jenis makanan ikan asin (*gereh* dan/atau *pethek*) menjadi salah satu menu untuk sesaji dalam berbagai upacara tradisional yang berkaitan dengan pertanian. Ekspansi perdagangan ikan kering dengan daerah pedalaman ini sangat berkaitan dengan berkembangnya transportasi darat ke pedalaman dengan dibangunnya berbagai jalur kereta api dalam rangka eksploitasi pertanian dan perkebunan semenjak pertengahan ke-2 abad XIX.

Meskipun telah terjadi paradok antara potensi alamiah kepulauan Indonesia yang didominasi oleh keberadaan laut dengan kemunduran usaha perikanan pribumi serta adanya ekspansi impor ikan yang semakin meningkat, namun pemerintah kolonial Belanda semakin menyadari bahwa ternyata sektor perikanan memiliki nilai strategis baik dalam kaitannya dengan permintaan konsumsi penduduk yang sangat besar. Sejalan dengan penerapan liberalisme dalam eksploitasi kolonial, maka sistem sewa mulai dihapuskan sejak tahun 1860-an. Pemerintah kolonial merasa bahwa sistem sewa hanya sedikit memberi pemasukan pada kas pemerintah. Sebagian besar pemasukan dari nelayan justru masuk ke tangan para *pachter* yang seringkali melakukan pelanggaran dengan mengeksploitasi nelayan secara berlebihan. Sistem ini kemudian diganti dengan sistem pajak penangkapan ikan di laut, pajak prahu, kenaikan harga garam, berbagi retribusi yang ditarik di pelabuhan perikanan, dan sebagainya.¹⁰³

Pengembangan sektor perikanan juga dilakukan melalui restrukturisasi birokrasi perikanan. Sejak tahun 1914, sektor/ afdeling perikanan tidak lagi ditangani oleh Departemen Dalam Negeri (*Binnelands Bestuur*) tetapi berada di bawah Departemen Pertanian, Perdagangan dan Industri (*Departement van Landbouw, Handel, en Nijverheid*). Sejak itu

¹⁰³ Masyhuri, *Menyisir Pantai Utara: Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawadan Madura 1850-1940* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara & KITLV, 1996), hlm. 121-123.

upaya-upaya untuk motorisasi kapal/ perikanan mulai dilakukan. Selain itu berbagai pelabuhan perikanan juga dibangun, seperti di Sarang (Residensi Rembang) dan Pasuruan pada tahun 1920, namun tidak untuk diborongkan kepada 'orang partikelir' namun dikelola oleh pemerintah. Selain itu pemerintah kolonial juga mendatangkan ahli-ahli perikanan dari negeri Belanda, pemberian kredit kepada nelayan, pemberian kesempatan kepada inisiatif swasta untuk mendirikan perusahaan perikanan, dan sebagainya. Daerah Luar Jawa mendapat perhatian yang lebih serius untuk dijadikan sebagai pusat produksi dan pusat ekspor (termasuk ke Jawa), contohnya adalah Bagan Siapi-API. Sementara itu untuk mengurangi ketergantungan Jawa terhadap impor ikan, maka pemerintah Kolonial juga mendorong pembukaan tambak-tambak di pantai utara Jawa. Selain itu usaha tambak ini juga meningkatkan pendapatan pajak bagi pemerintah.¹⁰⁴

3. Nostalgia Penyajian Menu Ikan

Dalam sejarah tercatat bahwa dalam masyarakat, nasi atau sejenisnya seperti sagu masih tetap menjadi menu pokok. Sementara itu ikan atau *iwak* (dalam bahasa Jawa) meskipun merupakan menu pendamping namun sangat penting. Tanpa ada pendamping ikan, maka masyarakat tidak dapat menikmati nasi dengan enak. Bahkan seringkali baik anak-anak maupun orang dewasa tidak mau makan karena tidak ada *iwak* atau lauk. Jadi *iwak* telah identik dengan lauk. Ikan yang dikonsumsi oleh penduduk dapat berupa baik ikan segar maupun ikan kering dan/atau diasinkan tergantung kepada situasi. Ikan laut segar biasanya dikonsumsi oleh masyarakat pantai yang dekat dengan laut atau daerah-daerah sekitarnya yang tidak membutuhkan waktu yang lama untuk pengangkutan ikan segar. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa pengangkutan belum dapat berjalan dengan cepat karena kondisi jalan dan alat transportasi modern sendiri yang masih langka, sementara itu alat pengawet seperti es (*cold storage*) belum berkembang secara populer.

¹⁰⁴ Stibbe, *Encyclopaedie*, hlm. 575.



Teknologi pemeliharaan ikan di kolam yang dialiri air deras, mampu meningkatkan produksi ikan. Sumber: *Buku Peringatan 40 Tahun Indonesia Merdeka; 1990*

Pengasinan ikan dilakukan baik terhadap ikan dalam ukuran yang relatif besar seperti tengiri dan ikan yang lebih kecil seperti pindang. Ikan yang relatif besar biasanya dibelah dan diiris-iris terlebih dahulu sebelum diberi garam untuk proses pengawetan. Sementara itu untuk ikan pindang yang ukurannya relatif kecil (tetapi jenisnya seragam) biasanya ditaruh di dalam kuali (periuk) begitu saja kemudian diberi larutan garam. Selain itu, pengawetan ikan juga dilakukan dengan cara pengasapan (pemanggangan) yang tidak selalu harus menggunakan garam. Selain di Jawa, model pengawetan ikan semacam ini juga dapat dijumpai di Kalimantan, Sulawesi (khususnya di Manado). Sementara itu untuk hasil tangkapan yang beraneka macam ikan (*rucah*) yang tidak langsung dibeli oleh konsumen biasanya kemudian dibuat menjadi ikan asin kering yang sering disebut *gereh*, *pethak*, ataupun *balur*. Demikian juga, bahan pangan kebaharian pada waktu itu juga disajikan dalam wujud dan bentuk yang agak lain seperti terasi, petis, dan krupuk.¹⁰⁵

Selain digunakan sebagai bahan makanan, sumber daya pangan kebaharian juga digunakan untuk kepentingan lain. Ikan hiu dan beberapa jenis ikan besar seperti paus yang terdapat di kawasan pantai Priangan, Sumatra, Sulawesi dan Maluku ditangkap dan diambil minyaknya. Di kawasan Sumatra dan Sulawesi, kulit ikan pari dikeringkan dan digunakan untuk membuat kerajinan. Sementara itu sisik ikan digunakan untuk bahan hiasan pembuatan tutup kepala dan bagian-bagian tertentu dari pakaian. Di Balangnipa, sisik ikan digunakan sebagai campuran untuk pupuk. Di Singkawang (Kalimantan), beberapa jenis ikan tertentu dijadikan sebagai bahan obat-obatan yang dapat dengan mudah ditemukan di toko-toko obat Cina. Di Maluku, jenis ikan kuda laut digunakan sebagai jimat dan dipercaya dapat membangkitkan gairah seksual. Ikan-ikan kecil jenis tertentu juga bisa dikeringkan

¹⁰⁵ Stibbe, *Encyclopaedie*, hlm. 585.

seperti ikan teri dan sebagian lain juga bisa digunakan untuk memancing ikan yang lebih besar.¹⁰⁶

Salah satu produk perikanan yang memiliki nilai jual yang tinggi dan permintaan pasar yang besar adalah tripang. Permintaan yang sangat besar terhadap produk perikanan ini adalah Cina sehingga memiliki nilai-nilai bisnis internasional dalam konteks perdagangan dengan Inggris. James Warren yang memfokuskan kajiannya pada respon lokal terhadap proses globalisasi ekonomi perdagangan, terutama antara Inggris dan Cina sangat menarik dalam mengkaji konteks global dari perdagangan teripang. Dia mengemukakan bahwa sejak pertengahan ke dua abad ke-18 hingga akhir abad ke-19 perdagangan teh antara Inggris dan Cina berkembang pesat. Namun demikian, Inggris tidak akan banyak mendapatkan komoditas teh dari Cina jika tidak membawa komoditas-komoditas yang sangat diminati oleh masyarakat Cina, yaitu teripang, kerang mutiara, dan sarang burung. Oleh karena permintaan yang tinggi terhadap komoditas-komoditas tersebut maka timbul persoalan kekurangan tenaga kerja. Oleh karena institusi perbudakan bagi masyarakat pribumi masih merupakan hal yang legal, maka permintaan pasar itu dijawab dengan 'produksi' budak dalam skala industri. Akibatnya perburuan budak (*slave riding*) menjadi berkembang hampir di seluruh kawasan Asia Tenggara. Dalam hal ini, kawasan Sulu merupakan pasar budak yang sangat ramai. Sementara itu Inggris, karena keuntungan-keuntungan ekonomi, seringkali menutup mata atas perkembangan fenomena perbudakan ini.¹⁰⁷ Teripang dan sirip ikan hiu ini menjadi menu yang sangat prestisius di berbagai restoran di Singapura, Cina dan Hong Kong.

¹⁰⁶ Stibbe, *Encyclopaedie*, hlm. 585.

¹⁰⁷ Lihat J.F. Warren, *The Sulu Zone, 1768-1898* (Singapore: Singapore University Press, 1981). Lihat juga tulisannya yang lain 'Looking back on 'The Sulu Zone': State formation, slave raiding and ethnic diversity in Southeast Asia', *JMBRAS* 69 (1) (1996) 21-33. Lihat juga 'The Sulu Zone: The world capitalist economy and the historical imagination', *Comparative Asian Studies* 20 (1998).

E. Sejarah (hampir) Tanpa Perubahan

Setelah rezim kolonial Belanda berakhir pada tahun 1942, pemanfaatan sumber daya kebaharian untuk kepentingan ketahanan pangan hampir tidak mengalami perubahan yang berarti. Jika ada perubahan, hal itu lebih menyangkut pada proses eksploitasi yang semakin intensif terhadap sumber daya pangan kebaharian sejalan dengan semakin berkembangnya teknologi eksploitasi sumber daya kebaharian itu sendiri. Enam dekade setelah kemerdekaan menyaksikan terjadinya proses perusakan dan pemiskinan terhadap sumber daya pangan kebaharian baik yang berupa polusi, perusakan terumbu karang, *over fishing*, dan sebagainya.¹⁰⁸

Selama masa pendudukan Jepang telah terjadi perpaduan yang aneh antara represi rezim militer, propaganda simpatik untuk mencari dukungan, dan eksploitasi sumber daya alam. Mobilisasi tenaga kerja secara besar-besaran dalam rangka kepentingan persiapan perang melawan kekuatan Sekutu dan penyediaan *supply* pangan untuk tentara Jepang di medan peperangan di kawasan Samudera Pasifik menyebabkan kehancuran sektor tenaga kerja dan sumber daya alam khususnya pangan. Hal itu tidak hanya terjadi pada sektor pertanian pangan dan perkebunan saja tetapi juga sektor perikanan. Kebijakan pemerintah pendudukan Jepang itu telah menimbulkan berbagai bencana yaitu kelaparan dan kematian. Pada masa pendudukan Jepang inilah, baru pertama kali dalam sejarah Indonesia modern, penduduk Jawa mengalami penurunan jumlah. Selain itu, bencana kelaparan dan kematian terjadi karena penduduk dipaksa menyerahkan bahan pangan untuk kepentingan Jepang.

¹⁰⁸ Sarah Waddel, "Rising the the Challenge of Providing Legal Protection for the Indonesian Coastal and Marine Environment", dalam: Robert Cribb & Michele Ford, *Indonesia beyond the Water's Edge: Managing an Archipelagic State* (Singapore: ISEAS, 2009), hlm. 172-194.

Akibatnya banyak penduduk yang memakan makanan yang biasanya dimakan oleh binatang.¹⁰⁹

Sektor kebaharian pun juga tidak terlepas dari eksploitasi rezim pendudukan Jepang. Prahu-prahu besar banyak yang diambil-alih oleh Jepang, atau mengalami kerusakan karena tidak terurus lagi. Perusahaan-perusahaan galangan kapal yang ada digunakan untuk membangun kapal-kapal yang diperuntukkan bagi kepentingan Jepang.¹¹⁰ Selain itu para nelayan diharuskan untuk menyerahkan sebagian dari hasil tangkapan kepada pemerintah Jepang untuk kepentingan mereka. Pada waktu itu, organisasi yang digunakan oleh pemerintah pendudukan Jepang untuk mengumpulkan hasil produk perikanan adalah Gyo Gyo Kumiai.¹¹¹ Kemungkinan besar konsumsi penduduk terhadap sumber daya pangan kebaharian juga menurun karena tekanan-tekanan eksploitasi dan pemhancuran terhadap sarana dan prasarana perikanan. Namun demikian pada waktu itu sektor perikanan menjadi salah satu bidang ekonomi yang digunakan sebagai jaring penyelamat (*safety net*) dari kehancuran pangan di sektor agraris terutama pada masyarakat pantai.

Lima tahun pertama setelah Indonesia mencapai kemerdekaan pada tahun 1945, kondisi pemanfaatan sumber daya kebaharian untuk kepentingan pemenuhan kebutuhan pangan tidak mengalami perkembangan yang berarti karena situasi revolusi kemerdekaan dan perang melawan Belanda. Beban pangan dari sektor agraris masih juga berat karena

¹⁰⁹ Lihat "Vital Statistics under the Japanese Rule", *Economic Review of Indonesia* 1 (4) (1947) 18.

¹¹⁰ Singgih Tri Sulistiyono, "The Java Sea Network: Patterns in the development of Interregional Shipping and Trade in the Process of national Economic Integration in Indonesia, 1870s-1970s" (Ph.D. Dissertation, Leiden University, the Netherlands, 2003), hlm. 208-210.

¹¹¹ Lihat Sutejo K. Widodo, *Ikan Layang Terbang Menjulung: Perkembangan Pelabuhan Pekalongan menjadi Pelabuhan Perikanan 1900-1990* (Semarang: Badan Penerbit UNDIP & Toyota Foundation, 2005), hlm. 54.

harus menanggung suplai makanan untuk para gerilyawan dan tentara sedangkan petani sendiri tidak memiliki konsentrasi yang baik untuk mengolah lahan pertanian mereka karena suasana perang yang mencekam. Demikian juga sektor pangan kebaharian di wilayah-wilayah yang dikuasai oleh Republik Indonesia juga masih belum mengalami perkembangan yang berarti karena hampir semua kawasan pantai berada di bawah kontrol dan/ atau blokade angkatan laut Belanda. Kebijakan blokade ini juga dilaporkan oleh NHM (*Nederlandsche Handel-Maatschappij*) cabang Singapura.¹¹² Demikian juga perdagangan antara daerah pantai dengan daerah pedalaman juga diblokade oleh kekuatan Belanda untuk melumpuhkan para gerilyawan Republik Indonesia di pedalaman. Hal ini berbeda dengan kawasan yang secara langsung berada di bawah pemerintah NICA (Netherlands Indies Civil Administration). Di daerah-daerah pendudukan NICA, kegiatan produksi dan pengolahan ikan sangat digalakkan.¹¹³

Setelah perang usai, pemerintah sebetulnya memiliki kesempatan yang lebih luas untuk membangun diri sebagai bangsa pelaut yang besar sebagaimana yang sering dilontarkan oleh Presiden Sukarno.¹¹⁴ Namun demikian, karena kurangnya modal untuk membangun sektor perikanan

¹¹² Lihat Nationaal Archief: NHM, Inv. no. 5183, 'Nederlandsche Handel-Maatschappij: Verslag van den Agentschap te Singapore over het jaar 1946'. Tentang pengalaman probadi menembus blokade Belanda lihat misalnya M. Nursam, *Memenuhi Panggilan Ibu Pertiwi: Biografi Laksamana Muda John Lie* (Yogyakarta: Ombak, 2008).

¹¹³ Pada saat sebelum Perang Pasifik, daerah Kutai, pasir, Berau, dan Tarakan misalnya, telah menghasilkan menghasilkan ikan asin sekitar 2.000 ton per tahun. Pada pertengahan pertama tahun 1946 merosot menjadi 45 ton, namun meningkat lagi pada pertengahan kedua tahun itu menjadi 1.700 ton. Pada tahun 1947 produksi ikan asin sudah mencapai angka sebelum perang. Lihat "Economische Berichten uit de Archipel", *Economisch Weekblad* 14 (1) (December 1947) 13.

¹¹⁴ Lihat misalnya pidato Sukarno sebagaimana yang pernah diterbitkan dalam jurnal *Indonesian Review* 1 (5) (1951) dengan judul "Indonesia as A Seafaring Nation".

yang modern maka kemajuan sektor ini juga berjalan dengan lamban. Hal itu juga berkaitan dengan belum berkembangnya investasi di bidang perikanan ini, apalagi setelah tahun 1957 Indonesia cenderung menerapkan kebijakan yang tertutup terhadap investasi dari negara-negara kapitalis. Pemerintah ingin menerapkan prinsip berdikari termasuk dalam sektor perikanan. Sementara itu pertumbuhan ekonomi dan daya beli masyarakat juga mengalami stagnasi dan bahkan menjelang terjadinya krisis politik menyusul terjadinya tragedi tahun 1965 mengalami kemunduran dan inflasi yang parah sehingga konsumsi ikan juga tidak mengalami kemajuan yang berarti.

Titik balik dalam hal investasi modal asing terjadi setelah memasuki pemerintah Orde Baru. Pada awalnya memang pembukaan kesempatan kepada investasi asing masing sangat malu-malu dan masih mempertimbangkan kepentingan nelayan kecil. Hal itu bisa dilihat dari Undang-Undang No. 1/1967 yang menyatakan bahwa penanaman modal asing tidak boleh mendesak, akan tetapi sebaliknya membantu perikanan lokal khususnya dan pembangunan perikanan pada umumnya. Selain itu daerah-daerah yang sudah padat dengan pengusaha perikanan seperti Riau, Sumatra Selatan, Lampung, dan sepanjang pantai utara Jawa) ditutup dari investasi modal asing. Hal yang sangat spektakuler adalah bahwa penanaman modal asing dapat dilakukan secara 100 persen dan/ atau bisa bekerjasama dengan pihak Indonesia baik dengan perusahaan negara maupun perusahaan swasta.¹¹⁵

Sejalan dengan pembukaan kesempatan yang luas bagi modal asing di bidang perikanan, pemerintah juga melaksanakan berbagai program untuk pengembangan perikanan rakyat. Pemerintah Orde Baru melaksanakan program baik intensifikasi maupun ekstensifikasi. Intensifikasi dilakukan melalui program motorisasi prahu layar, modernisasi

¹¹⁵ Departemen Maritim, *Pokok-pokok Persoalan di Bidang Maritim dalam Rangka Koordinasi, Rehabilitasi dan Stabilisasi Ekonomi Daerah Indonesia Bagian Timur* (Jakarta: 1967).

alat-alat perikanan, mengembangkan teknik perikanan, menyebarluaskan hasil-hasil penelitian, meningkatkan pendidikan, mengatur pemasaran hasil perikanan rakyat, dan perbaikan sarana dan prasarana perikanan. Sementara itu ekstensifikasi dilakukan dengan melalui program menambah jumlah kapal perikanan, menambah jenis alat penangkapan ikan, memperluas daerah penangkapan, dan penanaman jiwa perikanan *fishery minded* bagi bangsa Indonesia.¹¹⁶

Namun demikian kebijakan pembukaan bagi modal asing tersebut di atas telah menimbulkan berbagai persoalan baru terhadap nelayan kecil yang pada awalnya justru merupakan kelompok yang akan ditingkatkan kesejahteraannya. Dengan beroperasinya banyak perusahaan asing yang memiliki modal kuat dan alat tangkap yang lebih modern dan efektif serta efisien menyebabkan nelayan kecil semakin kehilangan aksesnya untuk memperoleh hasil tangkapan yang lebih baik.¹¹⁷

Jika Revolusi Hijau (*green revolution*) telah diterapkan sejak tahun 1960-an untuk bidang pertanian yang menghadapi kendala keterbatasan lahan pertanian,¹¹⁸ maka sejak tahun 1970-an dicanangkanlah Revolusi Biru untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya kebaharian dalam pembangunan nasional. Dalam hubungan itu sejak awal tahun 1970-an digalakkan program motorisasi penangkapan ikan. Tahun 1973 dioperasikan kapal tuna longline di perairan ZEE (*Zona Ekonomi Eksklusif*) Samudra Hindia dan tahun 1974 ratusan kapal purse seine di Jawa Timur. Jika pada tahun 1870 terdapat sekitar 37.000 kapal dan prahu penangkap ikan di Hindia Belanda maka pada tahun 2007 Indonesia sudah memiliki kapal penangkap ikan sebanyak 790.000 unit, 49 persen di antaranya adalah perahu motor. Namun demikian, meskipun terjadi peningkatan dalam hal jumlah kapal, produksi

¹¹⁶ Anonim, "Pokok-pokok Kebijakan Departemen Maritim di Bidang Pengolahan Kekayaan Laut", *Pedoman Bahari: Bulletin Resmi Departemen maritim* 2 (2) (1968) 24-25.

¹¹⁷ Sutejo K. Widodo, *Ikan Layang Terbang Menjulung*, hlm. 132-133.

¹¹⁸ Sunyoto Usman, "Politik dan Ketahanan Pangan", dalam: Sunyoto Usman, *Politik Pangan*, hlm. 3-4.

dan nelayan, tetapi produktivitas masih rendah, sekitar 4,5 kg per nelayan per hari. Angka ini jauh di bawah nelayan negara-negara maju sekitar 100 kg per nelayan per hari. Dengan demikian, pendapatan nelayan/petani ikan sekitar Rp 15.000 per hari yang berarti berada di bawah upah minimum.¹¹⁹

Sejalan dengan pendirian Kementerian Kelautan dan Perikanan pada tahun 1999 (dahulu bernama Departemen Eksplorasi Kelautan) kinerja sektor perikanan dipacu dengan cepat. Tidak mengherankan jika produksi perikanan Indonesia terus mengalami peningkatan. Berdasarkan statistik antara tahun 2005 hingga 2008, produksi perikanan Indonesia mengalami kenaikan rata-rata pertahun sebesar 8,24% dari 6,87 juta ton pada tahun 2005 menjadi 8,71 juta ton pada tahun 2008. Produksi perikanan tersebut sebagian besar digunakan untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Penyediaan ikan untuk konsumsi meningkat rata-rata pertahun 7,78% dari 23,95 kg/kapita/tahun pada tahun 2005 menjadi 29,98 kg/kapita/tahun pada tahun 2008. Salah satu target pembangunan perikanan di Indonesia ke depan adalah peningkatan penyediaan ikan untuk konsumsi yang sejajar dengan negara asia lainnya, seperti Jepang sebesar 110 kg/kapita/tahun, Korea Selatan sebesar 85 kg/kapita/tahun dan Thailand sebesar 35 kg/kapita/tahun.¹²⁰ Bahkan dengan menteri yang baru pada Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II ini (Fadel Muhammad), Kementerian Kelautan dan Perikanan mencanangkan visi: "Indonesia Penghasil Produk Kelautan dan Perikanan Terbesar 2015?". Seandainya visi ini dapat dilaksanakan dengan baik berarti pemanfaatan sumber daya kebaharian dalam memperkuat ketahanan pangan dapat dilaksanakan dengan baik.¹²¹

¹¹⁹ Jonson Lumban Gaol, "Revolusi Biru Berkelanjutan", dalam: <http://seandy-laut-biru.blogspot.com/2009/08/revolusi-biru.html> (Dikunjungi tanggal 23 April 2010).

¹²⁰ Soen'an H. Poernomo, "Perikanan Sebagai Pilar Ketahanan Pangan", dalam: <http://www.dkp.go.id/index.php/ind/news/1743/perikanan-sebagai-pilar-ketahanan-pangan> (Dikunjungi tanggal 22 April 2010).

¹²¹ "Visi, Misi, Grand Strategy dan Sasaran Strategis KKP", dalam <http://www.dkp.go.id/index.php/ind/menu/3/visi-misi-dan-program> (Dikunjungi tanggal 22 April 2010).

F. Catatan Akhir

Pemanfaatan sumber daya bahari sebagai bahan pangan sudah dilakukan oleh nenek moyang bangsa Indonesia sejak apa yang disebut jaman batu. Hal ini terkait erat dengan kenyataan bahwa mereka telah akrab dengan lingkungan alam yang didominasi oleh laut. Laut telah menyediakan kepada mereka bahan pangan yang melimpah yang berupa berbagai jenis ikan, moluska, dan sebagainya.

Dibandingkan dengan kegiatan meramu dan berburu di daratan, menangkap ikan di laut membutuhkan teknologi yang sedikit lebih lebih 'sophisticated'. Mereka harus mempersiapkan kano atau pun perahu yang dapat digunakan untuk menyusur pantai. Selain itu mereka harus mempersiapkan alat-alat tangkap seperti tombak, harpon, pancing, jala, dan sebagainya. Dalam perkembangan selanjutnya kemajuan teknologi alat-alat tangkap sangat menentukan produktivitas penangkapan ikan. Dalam hubungan itu mudah dipahami jika berbagai bangsa berusaha untuk memodernisasi peralatan tangkap mulai dari kapal hingga alat penangkap ikan. Sejak zaman penjajahan Belanda dan Jepang, para kolonialis berusaha memodernisasi peralatan perikanan mereka agar mampu melakukan eksploitasi sumber daya kebaharian di Nusantara. Berbagai negara saat ini juga berlomba untuk mengembangkan teknologi alat tangkap mereka sehingga memiliki produktivitas yang tinggi. Mereka dapat beroperasi bukan hanya di laut teritorial tetapi juga di perairan ZEE (*Zona Ekonomi Eksklusif*) ataupun perairan internasional dan bahkan di perairan milik negara lain. Oleh karena itu jika sektor perikanan Indonesia ingin maju harus melakukan terobosan-terobosan sebagaimana yang diualas di atas. Kenyataannya modernisasi sarana

tangkap berjalan begitu lamban. Mayoritas nelayan Indonesia masih menggunakan alat yang sederhana.

Tantangan kedua dari pemanfaatan potensi sumber daya bahari untuk bahan pangan berkaitan dengan teknologi pengawetan. Durabilitas merupakan tantangan berat dalam dunia perikanan. Oleh karena itu teknologi pengawetan merupakan unsur penting dalam kemajuan perikanan. Sudah sejak lama nenek moyang bangsa Indonesia menemukan teknik pengawetan ikan: ikan kering, ikan asin, pengasapan, terasi, pembuatan garam, dan sebagainya. Sejak awal abad XX Belanda telah mempopulerkan penggunaan es untuk pengawetan ikan di kapal. Namun demikian hal itu belum banyak bisa ditiru oleh nelayan pribumi. Bahkan sampai sekarang teknik pengawetan ikan seperti itu masih dilakukan oleh masyarakat meskipun telah berjalan selama berabad-abad.

Hal ketiga yang juga sangat penting dalam pemanfaatan sumber daya kebaharian dalam ketahanan pangan adalah cara penyajian produk tangkap itu agar konsumen tertarik untuk mengonsumsi secara optimal. Pada jaman dahulu, hasil penangkapan ikan disajikan dalam bentuk sederhana seperti ikan segar, ikan kering, ikan asin, ikan asap, terasi, petis, dan sebagainya. Tradisi pengolahan dan penyajian ikan seperti itu masih berkembang dalam masyarakat, meskipun nilai prestisiusnya semakin merosot. Oleh karena itu perlu adanya kreatifitas untuk mengubah pola penyajian yang sudah berabad-abad lamanya hampir tanpa perubahan. Apalagi jika visi KKP (Kementerian Kelautan dan Perikanan) terlaksana maka produk ikan Indonesia minimal mencapai angka 15 juta ton per tahun. Dengan jumlah produk ikan sebesar itu jika tidak ada terobosan baru dalam pengolahan dan penyajian menu ikan makan akan menimbulkan masalah baru.

Barangkali, salah satu solusi yang tepat adalah pengolahan ikan menjadi tepung ikan yang untuk selanjutnya tidak hanya dikonsumsi oleh hewan tetapi juga manusia.¹²² Jadi perlu ada gerakan ‘tepungisasi’ produk ikan. Selama berabad-abad, ikan runcah yang tidak terjual diolah menjadi ikan kering yang harganya relatif murah, kurang higienis, sering kali dipandang sebelah mata. Jadi di masa yang akan datang bangsa Indonesia harus membuat sejarah yang penuh perubahan dalam pemanfaatan sumber daya bahari untuk ketahanan pangan nasional.

¹²² F. Welirang, “Melalui Budaya Makan Tepung, Merajut Pembangunan dalam Era Otonomi Daerah”, dalam: Sunyoto Usman, *Politik Pangan*, hlm. 190-40.

Bab IV

KETAHANAN PANGAN DAN POLITIK PANGAN MASA JEPANG SAMPAI ORDE LAMA

A. Pendahuluan

Politik pangan dan upaya-upaya mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia sebenarnya bukanlah fenomena kontemporer, melainkan sudah muncul dan dijumpai akar-akarnya pada masa silam, termasuk ketika kolonialisme mencengkeramkan dominasi dan pengaruhnya.¹²³ Bab ini berisi bahasan mengenai ketahanan pangan dan politik pangan pada era yang dalam periodisasi sejarah Indonesia dikenal sebagai masa pendudukan Jepang dan Orde Lama. Pembahasan atas isu ini belum pernah dilakukan secara sistematis dan tuntas, meskipun harus diakui kajian-kajian sejarah mengenai periode Jepang maupun Orde Lama terus mengalami peningkatan. Kebanyakan kajian yang ada lebih banyak menyoroti aspek sosial-politik pendudukan Jepang dan dekolonisasi.

Dalam berbagai kajian yang telah dilakukan, berbagai aspek terkait isu ketahanan dan politik pangan sering hanya disinggung sambil lalu, sebagai ilustrasi pendukung dalam narasi dan eksplanasi sejarah, ketimbang fokus utama

¹²³ Gito Haryanto dan Francis Wahono, “Kronologi Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional”, dalam Francis Wahono, AB. Widyanta dan Titus O. Kusumajati (ed.), *Pangan Kearifan Lokal dan Keanekaragaman Hayati*. Yogyakarta: Cindelaras, 2004), hlm. 261.

pembahasan. Dalam berbagai karya mengenai pendudukan Jepang sering disebut mengenai adanya penurunan produksi sektor pertanian baik perkebunan maupun pertanian rakyat, serta krisis persediaan bahan makanan di kalangan penduduk. Konsekuensinya, pendudukan militer Jepang dilukiskan sebagai membawa penderitaan luar biasa, bencana kelaparan yang merajalela, dan kemiskinan kronis bagi penduduk pribumi Indonesia.¹²⁴ Sayangnya, bukti-bukti statistik pendukung jarang sekali ditampilkan dan lebih banyak bersandar pada bukti-bukti kualitatif (impresionistik) sehingga narasi dan argumentasi yang dibangun kurang kokoh serta seringkali dicurigai kental dengan muatan ideologis dan bias moral. Sebuah kajian yang dilakukan seorang sarjana Jepang, Shigeru Sato, misalnya berargumentasi bahwa secara statistik tidak ada alasan bagi Jepang untuk melakukan eksploitasi berlebih.¹²⁵ Pandangan lain menyatakan bahwa di Jawa dengan kebutuhan sebesar 17.000 ton per tahun kebutuhan konsumsi orang Jepang saja tidak mungkin mengganggu situasi beras.¹²⁶

Munculnya kecurigaan semacam ini tidak terlalu berlebihan karena memang kemungkinan-kemungkinan akan pengaruh bias moral / ideologis dalam tulisan-tulisan sejarah sulit dihilangkan. William Frederick, misalnya, telah mendeteksi adanya pengaruh atau bias ideologis dan moral dalam karya-karya ilmuwan Belanda mengenai periode Jepang yang dipandang cenderung melebih-lebihkan keadaan

¹²⁴ S. Kertapati, *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945* (Jakarta: Pamburuan, 1964); Tjokropranolo, *Jenderal Soedirman: Kisah Seorang Pengawal* (Jakarta: Surya Pressindo, 1992), hlm. 25; R.H.A. Saleh, "... Mari Bung Rebut Kembali !" (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), pp. 35-36; P.R.S. Mani, *Jejak Revolusi 1945: Sebuah Kesaksian Sejarah* (Jakarta: Grafiti Pers, 1989), hlm. 72; untuk Ambon, lihat R. Chauvel, *Nationalist, Soldiers, and Separatists: The Ambonese Islands from Colonialism to Revolt 1880-1950* (Leiden: KITLV Press, 1990), p. 181.

¹²⁵ Shigeru Sato, *War, Nationalism, and Peasants: Java under the Japanese Occupation, 1942-1945* (St. Leonards: Allen and Unwin, 1994), hlm. ix.

¹²⁶ Anthony Reid dan Oki Akira (eds.), *The Japanese Experience in Indonesia: Selected Memoirs of 1942-1945* (Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies, 1986), hlm. 246.

dan dampak buruk pendudukan karena Jepang berideologi fascist-militeris, anti demokrasi.¹²⁷ Demikian pula, Nakamura berkeyakinan bahwa prasangka moral banyak mewarnai karya-karya tentang kebijakan Jepang di Asia Tenggara yang dihasilkan khususnya setelah Perang Dunia II.¹²⁸ Ilmuwan Jepang lainnya, Ken Ichi Goto menengarai kecenderungan kearah tafsir sejarah nasionalistis yang muncul dari pandangan sejarah anti-fascis Jepang.¹²⁹

Gambaran historiografis yang terbentuk mengenai Indonesia pada masa Orde Lama tidak jauh berbeda. Pandangan pesimistis sangat mendominasi gambaran historiografis yang telah ada karena kuatnya pengaruh dan bias Orde Baru yang secara ideologis memosisikan diri sebagai koreksi total terhadap praktek-praktek yang berlangsung pada masa Orde Lama. Dalam konteks produksi pangan, misalnya, kedua orde politik sering dikontraskan secara diametral. Orde Lama diidentikkan dengan rendahnya produksi bahan pangan dan merebaknya krisis pangan, sedangkan Orde Baru diidentikkan dengan Revolusi Hijau dengan peningkatan produksi beras yang mengesankan. Periode Orde Lama juga diasosiasikan dengan krisis pangan dan antrian beras, sedangkan periode Orde Baru diidentikan dengan surplus dan swasembada beras. Indonesia pada masa Orde Lama juga sering dikatakan sebagai importir beras terbesar di dunia, cita demikian dipandang ironis dan merupakan sebuah paradoks dengan negara dan corak masyarakatnya yang bersifat agraris. Sementara itu, impor beras Indonesia pada masa Orde Baru dikatakan 'berkurang

¹²⁷ William H. Frederick, *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia 1926-1946* (Jakarta: Gramedia dan Yayasan Karti Sarana, 1989), hlm. 163-164.

¹²⁸ Mitsuo Nakamura, "Jenderal Imamura dan Periode Awal Pendudukan Jepang", dalam Akira Nagazumi (ed.), *Pemberontakan Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), hlm. 1.

¹²⁹ Goto Ken'ichi, "Modern Japan and Indonesia: The Dynamics and Legacy of Wartime Rule", dalam Peter Post and E. Touwen-Bouwisma (ed.), *Japan, Indonesia, and the War: Myths and Realities* (Leiden: KITLV Press, 1997), hlm. 26.

menjadi hampir nol' dan capaian ini dilukiskan sebagai 'prestasi yang luar biasa'.¹³⁰

Berdasarkan bahan-bahan sejarah yang dapat dijangkau termasuk di dalamnya berbagai data-data statistik yang tersedia, bab ini berusaha mengeksplorasi secara sistematis ketahanan pangan dan politik pangan pada masa pendudukan Jepang (1942-1945) dan Orde Lama (1945-1965). Dengan bersandar pada bahan-bahan sejarah semacam itu, diharapkan dapat diperoleh gambaran sejarah yang lebih kokoh. Pertanyaan-pertanyaan pokok yang hendak dijawab dalam tulisan ini adalah: 1) Bagaimana kondisi ketahanan pangan pada masa pemerintahan pendudukan militer Jepang dan pada masa Orde Lama?; 2) Faktor-faktor apakah yang menjelaskan kondisi ketahanan pangan kedua jaman tersebut?; dan 3) Langkah-langkah apakah yang diambil pemerintah dalam kaitan dengan pelaksanaan politik pangan?

Pembahasan mengenai ketahanan pangan mengharuskan peninjauan atas produksi maupun konsumsi bahan pangan, sedangkan pembahasan mengenai politik pangan mengharuskan penelaahan atas berbagai kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam rangka mewujudkan ketersediaan dan ketercukupan bahan pangan bagi penduduk. Isu-isu ini akan dibahas dalam bagian-bagian berikut.

B. Ketahanan Pangan dan Politik Pangan Zaman Jepang

1. Upaya-upaya Peningkatan Produksi

Pemerintah pendudukan Jepang memandang produksi beras sebagai bagian terpenting dalam membangun ketahanan pangan di wilayah-wilayah yang didudukinya. Otoritas Jepang mempunyai keyakinan kuat bahwa pertanian pangan di Jawa mempunyai potensi besar dan dengan mengadopsi teknologi pertanian yang telah dikembangkan

¹³⁰ M.C. Rickelfs, *Sejarah Indonesia Modern* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 434.

dalam pertanian di Jepang, potensi besar yang dimiliki Jawa akan dapat direalisasikan secara nyata. Dengan demikian, Pulau Jawa dapat berfungsi sebagai wilayah lumbung beras (*rice bowl*) bagi kepentingan Jepang di Asia Tenggara. Mereka juga percaya bahwa dengan melakukan beberapa perubahan dalam teknologi dan teknik budidaya tanaman padi, Pulau Jawa akan dapat menghasilkan surplus beras untuk mendukung kepentingan ekspor Jepang dengan jumlah cukup besar, berkisar tidak kurang antara 150.000 ton hingga 200.000 ton pada tahun 1943.

Berdasar optimisme tersebut, sejak 1942 sejumlah ahli pertanian Jepang didatangkan ke Jawa, termasuk salah satu diantaranya adalah Mori Hideo. Ahli-ahli pertanian Jepang tersebut ditugasi mengkaji dan memberi rekomendasi-rekomendasi dan petunjuk praktis bagi perbaikan budidaya padi di kalangan kaum petani di Jawa.¹³¹ Harapannya dengan upaya-upaya tersebut produksi padi dapat dilipatgandakan dalam waktu 3 tahun sehingga dapat memenuhi kebutuhan pangan Jepang. Sejumlah langkah praktis diusulkan penerapannya, yakni:

- a) Penanaman benih secara merata dengan sistem larikan ketimbang penanaman secara acak.
- b) Propaganda pupuk kompos dari jerami dan kotoran binatang.
- c) Introduksi varietas padi usia pendek dari Taiwan.
- d) Percobaan dengan varietas-varietas padi baru dan pembuatan areal percobaan untuk penanaman varietas baru.
- e) Impor alat dan perlengkapan dari Jepang.
- f) Pemberantasan hama dan penyakit dengan obat kimia.
- g) Pendirian beberapa sekolah pertanian baru.
- h) Perbaikan fasilitas irigasi.¹³²

¹³¹ Reid dan Akira, *The Japanese Experience*, hlm. 248.

¹³² Pierre van der Eng, *Food Supply in Java during War and Decolonisation, 1940-1950*, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/8852/> MPRA Paper No. 8852, posted 25. May 2008, hlm. 16-17.

Upaya-upaya secara sistematis dan berskala luas mulai diterapkan pada 1943. Pada bulan Mei 1943 pemerintah pendudukan militer Jepang mengumumkan rencana dua tahun untuk meningkatkan produksi beras dan pada November 1943 digariskanlah prinsip-prinsip implementasi langkah-langkah mendesak untuk meningkatkan produksi padi di Jawa. Di setiap distrik diharapkan dapat diselenggarakan:

- Seleksi dan penyebaran varietas unggul
- Penggunaan secara wajib teknik-teknik produksi Jepang
- Perbaikan sarana irigasi
- Perluasan lahan padi lewat konversi perkebunan untuk produksi pangan dan reklamasi tanah lewat proyek drainase
- Petunjuk dan pelatihan para petani.¹³³

Rencana tersebut tidak berhenti di atas kertas saja, melainkan diupayakan realisasinya melalui pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*). Terdapat sejumlah evidensi yang memperlihatkan adanya usaha untuk meningkatkan produksi padi, baik lewat jalur perluasan penanaman ke areal baru maupun peningkatan produktivitas lahan. Dari segi perluasan lahan dapat disebut beberapa ilustrasi meskipun sebenarnya cukup sulit untuk memastikan luas keseluruhan area baru yang diciptakan mengingat sejauh ini tidak ditemukan data-data statistik pendukung untuk seluruh Jawa. Akan tetapi, bukti-bukti statistik yang bersifat fragmentaris mengenai sejumlah wilayah di Jawa dan berbagai informasi yang bersifat kualitatif sungguh mendukung adanya perluasan area budidaya tanaman pangan khususnya padi pada masa pemerintahan pendudukan militer Jepang.

Di Keresidenan Besuki, misalnya, terjadi penambahan areal sawah seluas 20.000 hektar pada periode 1940-1960, penambahan ini diduga sebagian besar berasal dari periode

¹³³ Van der Eng, *Food Supply*, hlm. 17.

pendudukan Jepang.¹³⁴ Pembukaan sawah baru berlangsung di antaranya di Sugihwaras dan Wonoasih (sub-distrik Kalibaru) dan sub-distrik Giri, khususnya kawasan hutan Pringgodani.¹³⁵ Informasi lain menyebutkan tentang pembukaan lahan pertanian di wilayah hutan Gunungsari (Bangorejo) di bawah pimpinan Ch. Sumihadi.¹³⁶ Di wilayah Jember pembabatan hutan untuk dijadikan area sawah dilaporkan mendapat alokasi finansial dari pemerintah sebesar f 4.500. Di samping itu, pemerintah Jepang juga memberi penghargaan kepada mereka yang telah bekerja keras membuka sawah dari hutan.¹³⁷ Pembukaan hutan untuk dikonversi menjadi lahan sawah misalnya berlangsung di wilayah Silo dan Mandiku, salah satunya seluas 500 hektar.¹³⁸ Harian yang disponsori Jepang, *Warta Besoeki-Shuu* melaporkan bahwa sejumlah narapidana dipekerjakan oleh pemerintah Jepang untuk membuka sawah. Dalam salah satu laporannya disebutkan bahwa hingga pertengahan September 1944 sebagian target dari total rencana sawah seluas 300 hektar berhasil diselesaikan.¹³⁹

Ilustrasi mengenai pembukaan sawah baru ditemukan pula di berbagai tempat lain di Jawa. Seperti ditunjukkan dalam kajian Aiko Kurasawa, pembukaan sawah baru antara lain juga berlangsung di daerah Pemanukan dan Ciasem (termasuk wilayah Kabupaten Subang sekarang) dengan mendatangkan kaum petani tidak bertanah dari daerah-daerah di sekitarnya. Aktivitas ini memunculkan

¹³⁴ S. Nawiyanto, "Kasus Tanah Pinggiran Jawa: Problem Pemilikan di Karesidenan Besuki", *Jurnal Gerbang*, 9, IV (April-Mei 2001), hlm. 93

¹³⁵ "Penduduk Sugihwaras Keluar Djawa", *Trompet Masjarakat*, 24 Mei 1953, hlm. 2; "Banjuwangi: penjelesaian tanah Pringgodani", *Trompet Masjarakat*, 4 Agustus 1958, hlm. 4.

¹³⁶ "Bersedia Memimpin Transmigrasi", *Trompet Masjarakat*, 1 November 1951, hlm. 4.

¹³⁷ "Serba-Serbi dari Daerah Jember", *Soeara Asia*, 16 December 2603 [1943].

¹³⁸ "Bupati tak bersedia memberi perintahnja", *Trompet Masjarakat*, 9 Juni 1951, hlm. 4.

¹³⁹ "Oreng Okoman ban Paperrangan", *Warta Besoeki Shuu*, 20 September 2604 [1944].

terbentuknya desa baru bernama Desa Yamada seluas 1.500 hektar, yang kemudian berubah nama menjadi Desa Jatireja. Pembentukan lahan pertanian baru berlangsung pula di Kabupaten Sumedang. Di bagian Jawa Barat lainnya, pembukaan sawah baru berlangsung di Karesidenan Priangan dengan subsidi pemerintah. Fenomena serupa berlangsung pula di wilayah Bogor dimana dilaporkan berlangsungnya kegiatan konversi hutan menjadi sawah baru mencapai luas kurang lebih 15.000 hektar.¹⁴⁰

Selain pembukaan sawah baru, perluasan lahan tanaman pangan dilakukan melalui pengalihan peruntukan lahan pertanian. Lahan yang sebelumnya dimanfaatkan untuk produksi komoditas perkebunan diubah menjadi lahan untuk budidaya tanaman pangan. Di sebuah wilayah Jawa Barat, Kurasawa menyebutkan terdapat sekitar 46.000 hektar area penanaman teh dan 20.000 hektar tanaman kopi dialihkan menjadi areal pertanian bahan pangan. Di Priangan sekitar 4.700 hektar tanaman kopi dibabat dan dialihfungsikan menjadi lahan pertanian padi.¹⁴¹ Kajian mikro yang dilakukan ahli antropologi Amerika terkemuka, Clifford Geertz mengenai sebuah wilayah di Kediri Jawa Timur menyebutkan fenomena berlangsungnya pengalihan lahan perkebunan. Geertz menyebutkan bahwa Jepang mendorong para pekerja perkebunan menebangi tanaman kopi dan karet untuk dijadikan lahan tanaman pangan.¹⁴²

Pemerintah Jepang juga melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan produktivas lahan. Langkah ini ditempuh melalui perbaikan aspek-aspek teknis budidaya tanaman padi baik dari segi teknologi maupun teknik penanaman. Menyangkut teknologi, pemerintah pendudukan Jepang memperkenalkan beberapa varietas padi baru. Kajian yang dilakukan sejarawan Jepang, Aiko Kurasawa menunjukkan pengenalan varietas padi baru dari Taiwan, yang

¹⁴⁰ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 13-14.

¹⁴¹ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 14.

¹⁴² Clifford Geertz, *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa* (Jakarta: Grafiti Pers, 1986), hlm. 52-53.

direkomendasikan oleh Stasiun Percobaan-percobaan Pertanian Bogor (*Bogor Nôji Shinkenjô*).¹⁴³ Pengenalan varietas padi baru oleh otoritas Jepang dibenarkan pelaksanaannya dalam kajian mikro mengenai Daerah Yogyakarta. Salah satu keunggulan varietas baru yang didatangkan dari Taiwan adalah usia tanaman yang relatif lebih pendek sehingga memungkinkan dicapainya panen tiga kali setahun, sedangkan varietas padi yang secara tradisional ditanam para petani Jawa hanya mampu memberi panen dua kali.¹⁴⁴

Introduksi varietas padi baru terjadi pula di wilayah lumbung beras Jawa, salah satunya adalah Keresidenan Besuki. Pada 28 Juli 1943, Residen Besuki Takahashi Ryô mengadakan pertemuan dengan empat bupati dan staf Jawatan Pertanian untuk memilih varietas-varietas padi yang cocok dengan kondisi ekologis Besuki.¹⁴⁵ Wilayah Besuki pada masa pendudukan Jepang secara jelas menunjukkan fenomena pengenalan dan penyebaran varietas padi baru. Dalam kesaksian para pelaku dan saksi sejarah yang diwawancarai disebutkan berlangsungnya introduksi varietas padi baru di Kabupaten Jember, Bondowoso, Situbondo dan Kabupaten Banyuwangi.¹⁴⁶ Untuk mendukung pelaksanaan program tersebut, sebuah stasiun percobaan untuk varietas-varietas padi Taiwan didirikan di Genteng (Banyuwangi).¹⁴⁷

Dari sisi teknik penanaman, staf Jepang bersama dengan staf pribumi membentuk asosiasi-asosiasi untuk

¹⁴³ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 7-8.

¹⁴⁴ S. Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada UP, 1990), hlm. 189.

¹⁴⁵ "Permusjawaratan Ekonomi", *Soeara Asia*, 31 Juli 2603 [1943], hlm. 2.

¹⁴⁶ S. Nawiyo, *The Rising Sun in a Javanese Rice Granary: Change and Impact of Japanese Occupation on the Agricultural Economy of Besuki Residency, 1942-1945* (Yogyakarta: Galang Press, 2005), hlm. 81-82.

¹⁴⁷ "Besoeiki Syutyokan Memeriksa Daerah", *Soeara Asia*, 19 Mei 2603 [1943], hlm. 2.

menyebarkan cara-cara baru penanaman padi.¹⁴⁸ Salah satu inovasi yang dilakukan dalam penanaman padi adalah pengenalan sistem *larikan*. Sebelum sistem ini diperkenalkan, pada umumnya kaum tani di Jawa menanam padi secara acak. Dengan cara *larikan* padi ditanam dengan jarak teratur yang dibantu dengan tali yang ditandai. Selain membantu tanaman padi dalam pertumbuhannya dengan mendapatkan sinar matahari yang cukup, sistem baru ini mempermudah dan mempercepat pembersihan rumput. Dalam rangka ini otoritas Jepang memperkenalkan alat baru untuk membersihkan rumput yang dinamai model landak. Salah satu bukti bahwa sistem *larikan* diperkenalkan Jepang tampak dari komentar-komentar yang muncul diberikan oleh kaum tani di Panarukan ketika sistem tersebut diperkenalkan kembali pada 1950-an. Banyak kaum tani melontarkan komentar bahwa mereka diminta melaksanakan kembali pada apa yang mereka sebut sebagai praktek Jepang.¹⁴⁹

Inovasi lainnya adalah larangan menanam varietas padi berbeda pada lahan yang sama dan waktu bersamaan. Di kalangan kaum tani Jawa pola ini merupakan salah satu strategi yang secara tradisional diadopsi untuk mengurangi resiko gagal panen karena serangan hama, penyakit dan ketidakpastian iklim. Namun demikian, otoritas Jepang menganggap praktek demikian kurang produktif sehingga harus diganti dengan cara yang lebih baik sebagaimana dianjurkan Jepang agar target pemerintah dalam rangka melipatgandakan produksi bahan pangan khususnya beras dapat diraih. Serangkaian inspeksi lapangan tidak jarang dilakukan untuk mengecek bahwa para petani menaati instruksi yang dikeluarkan otoritas Jepang dan mengambil tindakan tegas terhadap mereka yang melakukan pelanggaran.

¹⁴⁸ "Huzin Kai Mengetok Telinga Masyarakat", *Soeara Asia*, 27 Desember 2603 [1943], hlm. 2; "Gerakan Satoe Minggoe Istimewa", *Soeara Asia*, 28 Desember 2603 [1943], hlm. 2; Reid dan Akira, *The Japanese Experience*, hlm. 248.

¹⁴⁹ S. Rahardjo, "Penerangan tentang Penanaman Padi Setjara Larikan di Kabupaten Panarukan", *Majalah Pertanian*, 4 (7), 1956, hlm. 112-113.

Tidak semua petani secara sukarela menerima praktek baru yang diinginkan Jepang dan mengganti praktek tradisional dengan mudah. Sebagian kaum tani melakukan perlawanan terhadap praktek baru yang dipaksakan. Seperti dalam kasus di daerah Yogyakarta, para petani sering mengadopsi penanaman dengan cara *larikan* hanya di bagian-bagian sawah yang biasanya diperiksa dan dilihat dengan mudah oleh agen-agen Jepang, sedangkan di bagian-bagian lain masih ditanam secara tradisional.¹⁵⁰ Respons semacam ini merupakan salah satu bentuk dari apa yang diistilahkan Scott sebagai “bentuk pembangkangan sehari-hari kaum tani”.¹⁵¹ Ketika ketakutan terhadap Jepang menghilang seiring dengan kepergian pemerintahan pendudukan Jepang, mereka kembali ke praktek yang diadopsi sejak lama. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa, misalnya, pada tahun 1950-an Jawatan Pertanian melakukan kembali promosi sistem *larikan* di kalangan petani.¹⁵²

Untuk mendukung pertumbuhan tanaman padi di lahan, otoritas Jepang mendorong kaum tani menggunakan pupuk kandang dan kompos. Meskipun praktek ini telah lama ditemukan di kalangan petani di Jawa,¹⁵³ dalam pandangan Jepang apresiasi mereka masih rendah sehingga kampanye penggunaannya dianggap sangat penting dilakukan.¹⁵⁴ Anjuran pemanfaatan pupuk organik (kompos dan kandang) juga tidak terlepas dari fakta bahwa pupuk kimia sebagai barang yang diimpor dari luar negeri dalam keadaan langka di Jawa. Perlu dicatat bahwa untuk pupuk kimiawi Indonesia kolonial sangat tergantung pada impor, fenomena yang

¹⁵⁰ Soemardjan, *Perubahan Sosial*, hlm. 191-192.

¹⁵¹ J.C. Scott, *Senjatanya Orang-Orang yang Kalah* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000).

¹⁵² Rahardjo, “Penerangan”, hlm. 112-113..

¹⁵³ P. van der Eng, *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact since 1880* (Basingstoke: Macmillan, 1996), hlm. 108-109.

¹⁵⁴ “Rabuk Kompos”, *Soeara Asia*, December 6, 2602 [1942], hlm. 4.

bahkan tetap tampak mencolok hingga tahun 1960-an.¹⁵⁵ Pada masa pendudukan Jepang penggunaan pupuk kimia sangat terbatas, sekalipun ada laporan bahwa Jepang mendistribusikan pupuk kimia.

Kampanye yang mempromosikan penggunaan pupuk organik dilakukan di banyak tempat di Jawa. Dalam kajiannya, Soemardjan menemukan kampanye demikian berlangsung di daerah Yogyakarta.¹⁵⁶ Sementara itu, di Banyuwangi dilaporkan bahwa kaum tani diperintahkan untuk menggunakan pupuk organik yang terbuat dari campuran jerami dan kotoran binatang. Otoritas Jepang di tempat ini juga memerintahkan pembuatan lobang-lobang galian untuk menampung sampah-sampah yang ada di sepanjang jalan sehingga dapat diproses menjadi pupuk.¹⁵⁷ Langkah praktis yang juga penting dalam konteks dorongan Jepang terhadap penduduk untuk banyak penggunaan pupuk non-kimia adalah kampanye yang lebih luas di kalangan kaum tani untuk menggunakan tanaman orok-orok (*crotalaria juncea*), yang diyakini mempunyai efek menyuburkan tanah dan sebenarnya sudah cukup lama dikenal di daerah Jember dan Bondowoso sejak jaman kolonial Belanda.¹⁵⁸

Untuk menarik para petani melakukan yang Jepang inginkan, kegiatan-kegiatan propaganda dilakukan lewat sejumlah media. Di wilayah Besuki, misalnya, sepuluh tukang propaganda dikirim keliling desa untuk menampilkan wayang beber (*kamishibai*), dengan cerita ditekankan pada peningkatan produksi padi.¹⁵⁹ Media propaganda lainnya

¹⁵⁵ J.S. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1939), hlm. 207-339; Van der Eng, *Agricultural Growth*, hlm. 110.

¹⁵⁶ Soemardjan, *Perubahan Sosial*, hlm. 189.

¹⁵⁷ "Wadah Larahan", *Warta Besoeki-Shuu*, 8 November 2604 [1944].

¹⁵⁸ Yo Keng Soen, "Penjelidikan Dengan Berbagai Djenis Pupuk Hijau Untuk Menggantikan *Crotalaria Juncea* sebagai Pupuk Padi sawah", *Teknik Pertanian*, 4 (1955), hlm. 297.

¹⁵⁹ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 20-21, 270; "Dalang Beber Berkeliling Besoeki Syu", *Soeara Asia*, 7 Agustus 2603 [1943] hlm. 2. Salah satu dalang yang

adalah pemutaran film (*gambar hidoep*). Pada tanggal 1-15 November 1944, misalnya, *Malang Eiga Haikyu Sha* melakukan perjalanan keliling di wilayah Keresidenan Besuki untuk memutar film propaganda. Tim ini dilaporkan mengunjungi Bondowoso, Tamanan, Wonosari, Prajegan, Situbondo, Panji, Mangaran, Banyuwangi, Rogojampi, Blambangan, Genteng, Jember, Mayang, Puger, dan Tanggul.¹⁶⁰ Kesenian tradisional juga menjadi bagian penting dalam kegiatan propaganda Jepang dalam memobilisasi dukungan penduduk terhadap program-program yang dilakukan Jepang dalam rangka kampanye pelipatgandaan produksi pangan, misalnya *sronen* (Bondowoso), *ludruk* (Jember), dan *gandrung* (Banyuwangi).¹⁶¹

Bentuk media propaganda yang lain adalah penyelenggaraan perlombaan atau kontes terkait dengan kegiatan pertanian dengan hadiah berupa uang tunai. Kontes diselenggarakan atas sponsor Seksi Urusan Ekonomi Putera bekerjasama dengan surat kabar *Asia Raya* dan *Pembangoenan*.¹⁶² Di Kabupaten Jember, misalnya, perlombaan pertanian dilaksanakan pada Oktober 1943 dan Juni 1944, yang melibatkan 225 orang petani. Mereka dipilih dari semua kecamatan dengan wakil masing-masing kecamatan melibatkan tiga desa. Hadiah uang senilai f 1,426 disediakan bagi para pemenang, yang mampu menghasilkan padi terbanyak.¹⁶³ Perlombaan serupa dilaporkan pelaksanaannya di Distrik Bangorejo, Banyuwangi pada Februari 1945, terkait dengan penggunaan sistem penanaman *larikan*. Pemenangnya dijanjikan akan

terkenal adalah Soejoed dari Bondowoso; "Wayang Beber Tyokin Kyoku", *Warta Besoeki-Shuu*, 20 Juni 2605 [1945].

¹⁶⁰ "Gambar Hidoep Kango Oemoem", *Warta Besoeki-Shuu*, 18 Oktober 2604 [1944].

¹⁶¹ "Kesenian Pendoedoek", *Warta Besoeki-Shuu*, 30 Mei 2605 [1945].

¹⁶² Mohammad Hatta, *The Putera Reports, Problems in Indonesian-Japanese Wartime Cooperation* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project Southeast Asia Program, Cornell University Press, 1971), hlm. 82.

¹⁶³ "Perloembaan Memperbanjak Hasil Padi", *Soeara Asia*, 29 Oktober 2603 [1943], p. 2.

memperoleh hadiah dalam bentuk sarung dan uang tunai sebesar f 17,50.¹⁶⁴

Fenomena baru terkait dengan propaganda Jepang yang belum pernah dijumpai pada masa Belanda adalah usaha-usaha untuk menonjolkan kedudukan dan peranan penting kaum tani dalam masyarakat. Seperti yang ditunjukkan Kurasawa, fenomena ini sebenarnya adalah adopsi praktek yang dijumpai pada Masa Tokugawa abad ke-17 dan ke-18 dalam periodisasi sejarah Jepang, yang menempatkan golongan petani pada status tertinggi kedua setelah golongan samurai. Di Jawa otoritas Jepang mencoba mempropagandakan status terhormat kaum tani tersebut antara lain lewat lagu berjudul "Terima Kasih Kepada Petani". Dalam syair lagu ini diungkapkan penghargaan terhadap kaum tani atas jasa-jasa dan pengabdian mereka yang luar biasa bagi negeri melalui kata dan ungkapan sanjungan yang melukiskan petani antara lain sebagai "benteng negeri", "pengoekoeh pasoeakan pelindoeng kami", "petani iboekoe", "petani bapakoe", "bekerja ta' kenal lelah".¹⁶⁵

Uraian tersebut di atas cukup jelas menunjukkan bahwa pemerintah pendudukan Jepang telah membuat kebijakan dan mengambil langkah-langkah pelaksanaan secara praktis yang dipandang perlu dalam rangka melipatgandakan produksi bahan pangan khususnya beras di Jawa. Apa yang telah dilakukan Jepang tersebut kalau dilihat lebih jauh nantinya menjadi inspirasi penting dan banyak ditiru Indonesia pada masa Orde Baru dengan program Revolusi Hijau yang dijalkannya, juga dalam konteks upaya untuk meningkatkan produksi beras dan dalam rangka mewujudkan swasembada beras nasional. Pada bagian berikut akan disoroti bagaimana kaitan antara kebijakan dan langkah-langkah yang ditempuh pemerintah pendudukan Jepang di

¹⁶⁴ "Tandingan Nandoer Pari," *Warta Besoeke-Shuu*, 7 Maret 2605 [1945]. Pemenangnya adalah grup yang mampu menanam tercepat dan terbaik sebuah bidang lahan. Sebagai hasil kompetisi keluar sebagai pemenang pertama adalah grup Sumberagung (1,30 menit), disusul grup Bangorejo (1,59 menit) di tempat kedua.

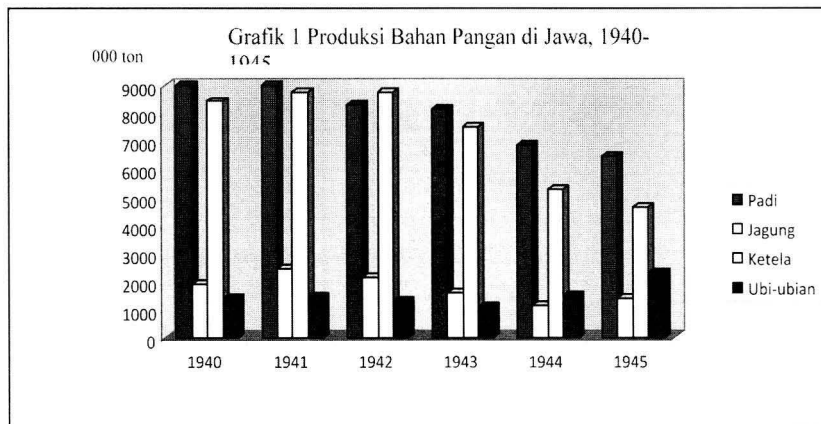
¹⁶⁵ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 21-22.

Indonesia khususnya Jawa dalam rangka meningkatkan produksi pangan dengan capaian-capaian secara nyata, serta akan dipaparkan faktor-faktor yang mempengaruhi dan menjelaskan penampilan produksi pangan dan target penyerahan padi untuk kepentingan Jepang yang ditetapkan selama pemerintahan pendudukan Jepang.

2. Produksi Bahan Pangan pada Masa Jepang

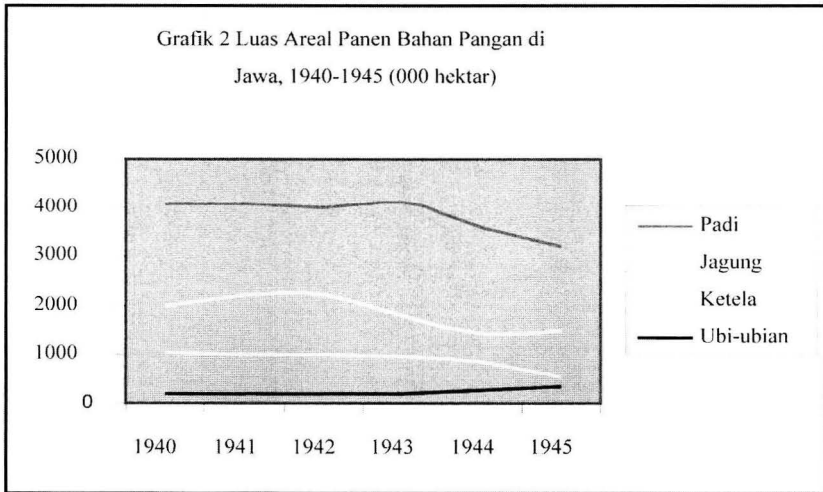
Grafik 1 menunjukkan bahwa produksi bahan pangan pada masa pendudukan militer Jepang tidak membentuk trend yang bersifat tunggal dan seragam. Data produksi memperlihatkan berlakunya dua trend yang berbeda atau bahkan bertolak belakang. Dua bahan makanan pokok, yakni padi dan jagung, mengalami tren penurunan produksi. Sementara itu, produksi umbi-umbian justru menunjukkan adanya trend peningkatan. Trend produksi padi selama pendudukan Jepang akan tampak begitu kontras manakala dikaitkan dengan fenomena aktifnya kampanye peningkatan produksi seperti dipaparkan pada sub-bagian di atas. Berbagai upaya yang dilakukan Jepang dalam meningkatkan produktivitas padi lewat introduksi teknologi bibit, perbaikan teknik budidaya padi, dan penggunaan pupuk organis (kompos maupun kandang) atau singkatnya lewat jalur intensifikasi pertanian secara umum tampak tidak memberi kontribusi positif bagi peningkatan produksi. Menurut perhitungan sejarawan Ekonomi dari Universitas London, Anne Booth, pertumbuhan produksi beras pada periode Jepang bersifat negatif, yakni minus 4.8.¹⁶⁶ Kontras antara kebijakan dan upaya yang diambil otoritas Jepang dengan kenyataan riil capaian di lapangan menjadi semakin tajam apabila dipertimbangkan pula bahwa otoritas Jepang juga memberlakukan kebijakan ekstensifikasi atau perluasan lahan untuk melipatgandakan produksi padi.

¹⁶⁶ Anne Booth, *Agricultural Development of a Frontier Region of Java* (Sydney: Allen and Unwin, 1988), hlm. 35.



Sumber: Pierre van der Eng, *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact since 1880* (Basingstoke: Macmillan Press, 1996), hlm. 299.

Seperti tampak dalam Grafik 2, pada tahun 1943 luas panen padi mengalami peningkatan dibanding dengan tahun sebelumnya. Meskipun demikian, pada tahun 1943 sebenarnya tidak ada peningkatan dari segi kuantitas produksi. Hal ini memberi indikasi terjadinya penurunan produktivitas lahan. Dalam dua tahun berikutnya, luas areal panen padi dan ketela juga merosot. Kecenderungan ini sejajar dengan berlangsungnya penurunan kuantitas produksi kedua bahan pangan. Fenomena yang sama rupanya tidak berlaku pada umbi-umbian. Luas areal panen umbi-umbian justru meningkat, yang tercermin dalam peningkatan kuantitas produksi bahan pangan ini. Dalam tahun terakhir pendudukan Jepang (1945) luas panen jagung sedikit meningkat dibanding pada tahun sebelumnya (1944). Fenomena ini agaknya terkait dengan himbuan Soekarno yang mendorong rakyat memproduksi pangan selain beras, seperti ditulis dalam buku *Penyambung Lidah Rakyat*, dengan himbauannya ini di setiap halaman rumah penduduk bertunas pohon jagung.



Sumber: Pierre van der Eng, *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact since 1880* (Basingstoke: Macmillan Press, 1996), hlm. 306.

Berbagai upaya yang dilakukan Jepang dalam meningkatkan produksi bahan pangan terutama padi tampaknya gagal dalam mencapai target yang diinginkan. Menurut Wertheim, penurunan produksi bahan pangan disebabkan sejumlah faktor yang saling terkait satu sama lain, yakni tidak adanya pemeliharaan jaringan irigasi, tidak adanya pemberantasan tikus dan rumput pengganggu tanaman, berkurangnya ternak untuk mengerjakan lahan karena diambil Jepang untuk memenuhi kebutuhan daging, serta bencana alam berupa kemarau panjang yang menyebabkan kekeringan dan kesulitan irigasi.¹⁶⁷ Kemarau panjang disebut Ben Anderson sebagai penyebab kegagalan panen yang sangat parah yang terjadi pada tahun 1944.¹⁶⁸ Berbagai faktor yang

¹⁶⁷ Wertheim, *Masyarakat Indonesia*, hlm. 90-91.

¹⁶⁸ Ben Anderson, *Revolusi Pemoeda: Pendudukan Jepang dan Perlawanan di Jawa 1944-1946*, hlm. 30.

disebut Wertheim dan Anderson tersebut diperjelas dan dipertegas kembali konteks historisitasnya dalam kajian yang dilakukan Kurasawa. Terkait dengan faktor iklim berupa kemarau panjang sebagai faktor kegagalan panen pada 1944 dan penurunan produksi pada 1945, menurut Kurasawa terkait pula dengan alasan lain. Di antaranya adalah mobilisasi tenaga kaum tani untuk berbagai tujuan non-pertanian seperti membangun proyek-proyek pertahanan sehingga banyak tanaman pangan yang tidak terawat dengan baik, terjadinya kelangkaan sapi karena dialihkan untuk kepentingan militer Jepang, melonjaknya kerusakan tanaman dan kegagalan panen akibat serangan tikus, dan merosotnya infrastruktur pendukung sektor pertanian khususnya jaringan irigasi. Faktor lain yang ikut bertanggung-jawab atas menurunnya produksi pangan menurut Kurasawa adalah efek-efek negatif pembukaan hutan berupa rusaknya tata air dan bencana ekologis, kegagalan konversi lahan, kelelahan fisik dan melemahnya gairah kerja kaum tani.¹⁶⁹

Kegagalan dalam meningkatkan produksi juga disebabkan karena penolakan/resistensi kaum tani terhadap propaganda Jepang. Dalam laporan yang disusun Mohammad Hatta, disebutkan bahwa penolakan dicurigai karena pengaruh kegiatan-kegiatan kontra propaganda oleh Agen-agen Sekutu yang mempengaruhi penduduk desa untuk tidak meningkatkan produksi dengan mengatakan surplus yang dihasilkan hanya akan diserahkan kepada Jepang.¹⁷⁰ Dilaporkan juga bahwa para juru propaganda Jepang di desa-desa dilaporkan secara konstan mendapat gerutuan dan cemoohan bahwa pengorbanan mereka kepada negara hanya akan membuat mereka kelaparan hingga mati atau keluarga mereka makan nasi seminggu sekali sedangkan orang-orang Cina makan nasi tiga kali sehari. Ada kecurigaan umum bahwa orang Cina di Jawa tidak pernah berkekurangan beras,

¹⁶⁹ Aiko Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945* (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana, 1993), hlm. 23-27.

¹⁷⁰ Hatta, *The Putera Reports*, hlm. 65-66.

sedangkan orang-orang Indonesia hanya makan nasi seminggu sekali dan dalam berbagai kasus bahkan makan nasi sebulan sekali. Apalagi beredar berita-berita bahwa berton-ton beras yang disembunyikan berhasil disita dari pedagang-pedagang Cina dan yang lebih menghebohkan lagi, diberitakan bahwa Pemerintah Jakarta menyita 125.000 ton beras dekat sebuah penggilingan beras Cina di Krawang. Terlepas benar-tidaknya berita-berita tersebut, hal-hal semacam ini diyakini berdampak pada menurunnya semangat (*morale*) kaum tani dan mengendorkan keinginan mereka untuk mengikuti seruan-seruan yang disampaikan dalam berbagai propaganda pemerintah, tidak peduli betapa sering dan luas kegiatan propaganda dilakukan.

3. Konsumsi

Bahan pangan pada masa pendudukan Jepang khususnya beras secara umum terkait dengan dua tujuan penggunaan, yakni sipil dan militer. Beras untuk tujuan sipil disalurkan lewat Federasi pedagang besar beras. Beras untuk tujuan-tujuan militer meliputi keperluan tentara Jepang, orang-orang Indonesia yang dipekerjakan tentara dan administrasi militer Jepang. Termasuk dalam kelompok ini adalah tujuan penggunaan beras untuk *heiho*, *peta* dan *romusha*, dan ekspor ke luar Jawa termasuk Singapura. Beras untuk tujuan militer meningkat tajam sejak November 1943 seiring dengan rekrutmen *romusha*. Pada 1944 misalnya Kantor Persediaan Bahan Pangan (*Syokuryō Kanri Zimusho*, SKZ) dengan total pengadaan sebesar 1.043.000 ton beras, 788.000 ton dialokasikan untuk tujuan sipil dan 315.000 untuk tujuan militer.¹⁷¹ Bahan pangan dalam jumlah besar khususnya beras diambil dari desa-desa di Jawa lewat pemberlakuan sistem wajib serah padi. Padi yang dipungut lewat sistem ini tidak hanya dikonsumsi di Jawa, melainkan juga untuk memenuhi kebutuhan konsumsi militer di tempat-tempat lain di Asia Tenggara dan Pasifik. Besarnya kuota penyerahan padi untuk

¹⁷¹ Sato, *War*, hlm. 125-126.

kepentingan Jepang ditentukan berdasarkan kemampuan produksi masing-masing daerah (Dipaparkan secara lebih detil di sub-bab selanjutnya).¹⁷²

Hal yang perlu ditekankan di bagian ini adalah bahwa sistem wajib serah padi berakibat persediaan bahan pangan bagi kebutuhan konsumsi sehari-hari penduduk di Jawa semakin menipis. Untuk menjamin tercukupinya kebutuhan, Jepang melakukan pembatasan konsumsi beras bagi penduduk. Konsumsi beras yang diijinkan secara nominal sebanyak 200 gram untuk setiap orang dewasa, dengan penyeimbangan kebutuhan karbohidrat melalui konsumsi jagung dan kedelai.¹⁷³ Adanya pembatasan semacam ini membuat kebutuhan nutrisi penduduk menjadi tidak tercukupi. Seperti dikatakan seorang saksi sejarah Wilopo, "...rakyat hanya diberi bagian [beras] yang kurang baik. Itupun jumlahnya sangat sedikit sekali".¹⁷⁴ Menurut kalkulasi Van der Eng, pada 1944 dan 1945 asupan kalori dan protein penduduk hanya sekitar 67 persen dari asupan tahun 1942. Secara lebih spesifik, asupan kalori turun dari 2.267 kkal pada 1942 menjadi 1.553 kkal pada 1945, sedangkan asupan protein pada periode yang sama turun dari 46.8 gram menjadi 30.2 gram.¹⁷⁵

Namun demikian, penting untuk dicatat di sini bahwa kondisi tersebut tidaklah bersifat seragam, melainkan bervariasi satu sama lain antara daerah yang satu dengan yang lain. Salah satu variasi terkait dengan perbedaan antara wilayah pedesaan dan perkotaan. Kondisi yang dialami penduduk di pedesaan jauh lebih buruk dibanding di wilayah

¹⁷² Aiko Kurasawa-Shiraishi, "Pendudukan Jepang dan Perubahan Sosial: Penyerahan Padi Secar Paksa dan Pemberontakan Indramayu", dalam Akira Nagazumi (ed.), *Pemberontakan Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), hlm. 88-89.

¹⁷³ Howard Dick, Vincent J.H. Houben, J.Thomas Lindblad dan Thee Kian Wie, *The Emergence of a National Economy: An Economic History of Indonesia, 1800-2000* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2002), hlm. 166.

¹⁷⁴ Soebagijo IN, "Riwayat Hidup Wilopo", dalam Subagio Reksodipuro dan Manai Sopian, *et al., Wilopo 70 Tahun* (Jakarta: Gunung Agung, 1979), hlm. 39.

¹⁷⁵ Van der Eng, *Food Supply*, hlm. 78.

perkotaan. Wilayah pedesaan yang secara umum merupakan penghasil bahan makanan mengalami kekurangan pangan dan kelaparan lebih parah dibanding dengan wilayah perkotaan. Lebih banyak kasus busung lapar dijumpai di kalangan penduduk desa dibanding perkotaan. Di Semarang misalnya dilaporkan sekitar 850 orang harus dirawat di rumah sakit karena menderita serangan busung lapar akut selama 6 bulan pada 1943, 336 di antaranya meninggal dunia. Mengenai kondisi yang relatif lebih baik di perkotaan dibandingkan dengan kondisi di pedesaan, salah satu alasannya terkait dengan distribusi bahan pangan lewat koperasi konsumen semi pemerintah (*Haikyū kumiai*) yang lebih baik dan lebih murah.¹⁷⁶ Kajian-kajian lain yang dilakukan misalnya oleh Abeyasekere, Hugo, dan Heeren mendukung kondisi yang lebih baik di perkotaan yang memicu sejumlah penduduk desa bermigrasi ke perkotaan termasuk Jakarta untuk melepaskan diri dari penderitaan dan kelaparan.¹⁷⁷

Karena persediaan beras bagi konsumsi penduduk yang tidak mencukupi, pemerintah pendudukan Jepang mendorong penduduk untuk melakukan penganekaraman konsumsi bahan makanan. Informasi spesifik mengenai wilayah Keresidenan Besuki yang dimuat dalam terbitan resmi yang disponsori Jepang *Warta Besuki-shuu* menyebutkan promosi beragam bahan pangan alternatif yang dianjurkan untuk dikonsumsi rakyat. Di antara bahan-bahan pangan tersebut adalah *bekicot, gana, kalong, laron, pakis, bagedor, bajing, anak kumbang gajah, jangkrik, uwi, ontong, ampas teh, godong mete, elo*, buah beringin, biji nangka, *rebung*, biji mangga, biji rambutan, *ganyong, glagah, kenikir, putat*,

¹⁷⁶ Aiko Kurasawa-Shiraishi, "Pendudukan Jepang dan Perubahan Sosial: Penyerahan Padi Secar Paksa dan Pemberontakan Indramayu", dalam Akira Nagazumi (ed.), *Pemberontakan Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), hlm. 92-93.

¹⁷⁷ Dikutib dalam Lea Jellinek, *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta* (Jakarta: LP3ES, 1994), hlm. 24-27.

ketepeng, cikaran kapas.¹⁷⁸ Dari bahan-bahan yang tercantum dalam daftar di sini sebagian di antaranya bahkan belum pernah dikonsumsi oleh manusia. Sebuah kajian mengenai Banyuwangi menyebutkan bahwa pada masa Jepang, genjer - sayur yang biasa dijadikan pakan babi setelah dicampur dedak atau bekatul- menjadi bagian dari menu yang disantap penduduk bersama dengan singkong dan *gogik (aking)*.¹⁷⁹ Agaknya bisa dikatakan bahwa pada masa-masa sulit pencarian bahan makanan alternatif mendapat dorongan kuat.

Bukan hanya bahan-bahan pangan baru yang dicoba temukan, melalui organisasi wanita yang disponsornya, Jepang juga mendorong penciptaan resep-resep masakan baru melalui penyelenggaraan demonstrasi masak. Menu baru yang dianjurkan sebageian memang masih memakai komposisi bahan samping beras seperti misalnya bekatul dan *dedak*, tetapi mayoritas menggunakan bahan-non-beras seperti jagung, singkong, kedele, dan palawija lain. Dari kegiatan-kegiatan ini muncullah menu-menu baru, misalnya "Roti Asia" yang terbuat dari gula merah dan bekatul, "Bubur Perjuangan" yang terbuat dari ubi jalar, singkong dan bekatul.¹⁸⁰ Menu baru lainnya adalah "Bubur Asia Raya".¹⁸¹

Pemanfaatan sumber-sumber pangan alternatif memang tidak sepenuhnya dapat mengompensasi kekurangan bahan pangan di kalangan masyarakat. Pada tahun 1943, misalnya, laporan-laporan tentang kelangkaan pangan mulai bermunculan di berbagai wilayah perkotaan Jawa seperti Jakarta, Surabaya, Madiun, Semarang dan

¹⁷⁸ S. Nawiyo, *The Rising Sun in a Javanese Rice Granary: Change and Impact of Japanese Occupation on the Agricultural Economy of Besuki Residency* (Yogyakarta: Galang Press, 2005), hlm.113.

¹⁷⁹ Utan Parlindungan S, *Musik dan Politik: Genjer-Genjer, Kuasa dan Kontestasi Makna* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2007), hlm. 47.

¹⁸⁰ Anton E. Lucas, *Peristiwa Tiga Daerah: Revolusi Dalam Revolusi* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1989), hlm. 51.

¹⁸¹ Kurasawa-Shiraishi, "Pendudukan Jepang", hlm. 92.

Kediri.¹⁸² Kesaksian Tan Malaka yang didasarkan pada kasus pekerja romusha di pertambangan batubara Bayah, Banten membenarkan adanya kekurangan bahan pangan.¹⁸³ Kelangkaan bahan pangan ini terjadi sekalipun jumlah penduduk di Jawa pada masa pemerintahan pendudukan militer Jepang mengalami penurunan. Fenomena penurunan jumlah penduduk semacam ini dalam kondisi normal termasuk langka, bahkan Kurasawa menyebutnya sebagai “pertama kali dalam sejarah penduduk Jawa”.¹⁸⁴ Menurut data Van der Eng, pada tahun 1943 penduduk Jawa berjumlah 49,9 juta jiwa dan turun menjadi 49,3 juta pada tahun 1945.¹⁸⁵ Penurunan jumlah penduduk memang tidaklah bersifat seragam besarnya di antara semua keresidenan yang ada di Jawa, namun secara hampir berlaku secara umum termasuk di wilayah Keresidenan Besuki, yang pada masa kolonial mengalami pertumbuhan penduduk tertinggi di Jawa.¹⁸⁶ Meningkatnya produksi bahan pangan umbi-umbian secara umum di Jawa tidak mengurangi konsekuensi buruk atas berkurangnya stok beras, termasuk akibat menghilangnya beras impor yang beredar di pasar.¹⁸⁷

Salah satu konsekuensi dari kurangnya konsumsi pangan dan asupan gizi adalah buruknya kondisi fisik dan meningkatnya angka kematian penduduk. Untuk Jawa secara keseluruhan angka kematian meningkat dari 850.000 pada 1939 menjadi 1.373.000 pada 1944, meningkat sebesar

¹⁸² Pierre van der Eng, “Bridging a Gap: A Reconstruction of Population Patterns in Indonesia: 1930-1961”, *Discussion Paper No. D98-13*, Institute of Economic Research Hitotsubashi University, November 1998, hlm. 4.

¹⁸³ Tan Malaka, *Dari Penjara ke Penjara, Bagian II* (Jakarta: Teplok Press, 2000), hlm. 322.

¹⁸⁴ Kurasawa-Shiraishi, “Pendudukan Jepang”, hlm. 93.

¹⁸⁵ Van der Eng, “Bridging a Gap, hlm. 22.

¹⁸⁶ Mengenai pertumbuhan penduduk Karesidenan Besuki pada masa kolonial Belanda, lihat Nawiyanto, “Pertumbuhan Penduduk Besuki: Kajian Demografi Historis”, *Humaniora*, 21,2 (Juni 2009), hlm. 174-187.

¹⁸⁷ Wertheim, *Masyarakat Indonesia*, hlm. 91.

523.000 atau 61,5 persen.¹⁸⁸ Peningkatan angka kematian yang besar terjadi di Keresidenan Surakarta, Semarang dan Pekalongan. Di ketiga keresidenan ini jumlah kematian meningkat lebih dari 50.000 orang, di antara yang tertinggi di keresidenan-karesidenan Jawa. Peningkatan angka kematian juga berlangsung di Karesidenan Besuki meskipun dari segi besaran termasuk yang terendah di Jawa, dengan peningkatan sebesar 11.000 orang dari jumlah kematian sebesar 36.000 orang pada 1939 menjadi 47.000 orang pada 1944.¹⁸⁹ Mengenai banyaknya kematian penduduk, merujuk pada pekerja romusha Tan Malaka menggambarkan: "Angka kematian romusha ...berkisar antara 400 sampai 500 orang sebulan, pukul rata 15.000 romusha. Yang sakit di jalan dan mati di desa sebagai akibat bekerja di Bayah belum masuk hitungan".¹⁹⁰ Kesaksian seorang pelaku sejarah yang diwawancarai Harry Poeze mengungkapkan tentang romusha yang tidak terbilang jumlahnya mati bergelimpangan di pinggir jalan. Sebuah perkiraan menyatakan jumlah korban berkisar antara 40.000 hingga 60.000 orang.¹⁹¹

Selain meningkatnya angka kematian, berkurangnya konsumsi pangan juga secara jelas meninggalkan jejak pada kondisi fisik. Para pekerja romusha yang masih hidup, penampilan secara fisik dilukiskan: "badannja ... kurus kering, kulit badan ...berkerut, rambut seperti rambut djagung, tulang-tulang menonjol keluar...".¹⁹² Demikian pula penduduk kelompok anak-anak, yang pertumbuhan fisiknya sangat peka terhadap perubahan-perubahan dalam konsumsi pangan dan lingkungan penyakit. Kurang gizi dan serangan penyakit

¹⁸⁸ Kurasawa, "Rice Shortage and Transportation", dalam P. Post dan E. Touwen Bouwsma (ed.), *Japan, Indonesia and The War: Myths and Realities* (Leiden: KITLV Press, 1998), hlm. 126.

¹⁸⁹ Nawiyanto, *The Rising Sun*, hlm. 114.

¹⁹⁰ Tan Malaka, *Dari Penjara*, hlm. 349.

¹⁹¹ Harry A. Poeze, *Pergulatan Memuju Republik: Tan Malaka 1925-1945* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 303.

¹⁹² Poorwo Soedarmo, "Susunan Makanan Jang Baik dan Sehat bagi Masjarakat Indonesia", *Almanak Pertanian Rakjat 1953* (Djakarta: Badan Usaha Penerbit Almanak Pertanian, 1953), hlm. 179.

menyebabkan gangguan pada pertumbuhan mereka. Menurut hasil riset, anak-anak Indonesia di Jakarta pada 1944/45 secara fisik lebih kecil dibandingkan sebayanya pada 1935/40.

Di samping itu, banyak penduduk menjadi lebih rentan terhadap serangan penyakit sebagai akibat menurunnya daya tahan tubuh dan kurang tercukupinya kebutuhan gizi. Survei 1944/1945 menemukan bahwa hanya sekitar 10 persen anak kelompok usia 5-9 tahun, 27 persen kelompok usia 10-14 persen dan 34 persen kelompok usia 15-19 dalam kondisi sehat. Sisanya menderita berbagai macam penyakit. Data ini memberi petunjuk kuat tentang daya tahan tubuh yang merosot terhadap gangguan penyakit.¹⁹³

4. Politik Pangan

Di bawah pembentukan Jawa Baru salah satu tujuan terpenting pendudukan Jepang adalah menjadikan Jawa sebagai basis cadangan pangan bagi militer Jepang di Asia Tenggara dan membangun kemandirian dalam produksi bahan pangan di wilayah-wilayah yang diduduki.¹⁹⁴ Jawa merupakan lumbung beras di Indonesia. Bagi Jepang beras yang dihasilkan di Jawa mempunyai arti penting karena dua alasan pokok. Pertama, kesulitan distribusi beras jarak jauh akibat terganggunya jaringan transportasi laut sehubungan dengan suasana perang memaksa Jepang bersandar pada Jawa ketimbang negara-negara daratan Asia yang dikuasainya untuk pemenuhan logistik pangan bagi kekuatan militernya di Asia Tenggara. Kedua, beras dari Jawa dianggap Jepang berkualitas tinggi dan lebih enak rasanya dibandingkan dengan beras yang dihasilkan di daratan Asia Tenggara. Dengan kedua pertimbangan tersebut, politik pangan yang dijalankan pemerintah militer Jepang di Jawa diarahkan pada maksimalisasi produksi dan mobilisasi pangan untuk mendukung kepentingan perangnya.¹⁹⁵

¹⁹³ Van der Eng, "Food Supply", hlm. 38.

¹⁹⁴ Shigeru Sato, *War, Nationalism, and Peasant: Java under the Japanese Occupation, 1942-1942* (Sydney: Allen and Unwin, 1994), hlm. 175.

¹⁹⁵ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 70.

Penguatan peran Jawa sebagai sentra beras bagi kepentingan Jepang memerlukan reorganisasi kebijakan terkait peranan ekonomi Jawa. Penguatan rencananya ditempuh dengan kebijakan pengurangan peran pulau ini sebagai sentra produksi komoditas perkebunan. Dalam rancangan besar Jepang mengenai kemakmuran bersama Asia Timur Raya peran terakhir ini akan dimainkan secara khusus oleh Formosa (Taiwan) dan Jepang.¹⁹⁶ Reorganisasi peran ini direncanakan pemberlakuannya terutama terhadap perkebunan gula dan tembakau di Jawa yang dianggap kurang esensial bagi kepentingan perang Jepang, di samping karena tertutupnya akses pasar yang sebelumnya dimiliki perusahaan-perusahaan perkebunan Barat yang beroperasi di Indonesia kolonial. Dengan reorganisasi sektor perkebunan komersial, lahan-lahan yang sebelumnya dimanfaatkan untuk produksi komoditas perkebunan akan dialihfungsikan untuk memperkuat produksi bahan pangan khususnya beras.¹⁹⁷

Pada 12 Agustus 1942 pemerintah pendudukan Jepang membentuk Kantor Persediaan Pangan (*Syokuryō Kanri Zimusho*, SKZ) di bawah Departemen Urusan Ekonomi. Badan ini dibentuk sebagai bagian dari birokrasi pemerintah Jepang dan bertanggung jawab atas seluruh proses pembelian padi dan distribusi beras yang berada di bawah penguasaan tunggal negara. SKZ juga menentukan quota padi yang akan dibeli negara, menetapkan harga padi padi, serta menyusun program secara detil mengenai distribusi beras bagi penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan.¹⁹⁸ Berdasar lingkup tanggung jawabnya ini, SKZ tampaknya mengambil alih berbagai fungsi yang sebelumnya diemban oleh Dana Bahan Pangan (*Voedingsmiddelenfonds*, VMF) yang dibentuk oleh Pemerintah Belanda pada 25 April 1939. VMF mempunyai tugas pokok menstabilisasi harga beras

¹⁹⁶ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 300.

¹⁹⁷ Muhammad Abdul Aziz, *Japan's Colonialism and Indonesia* ('s-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1955), hlm. 187.

¹⁹⁸ Kurasawa-Shiraishi, "Pendudukan Jepang", hlm. 87-88.

melalui penetapan harga dasar serta bertugas mengakumulasi cadangan beras dalam mengantisipasi keadaan krisis.¹⁹⁹ SKZ mempunyai peran yang tidak jauh berbeda dengan Persatuan Korporasi Beras Jepang-Burma dan *National Rice and Corn Corporation*.

Pendirian SKZ membawa beberapa perubahan. Badan Pemasaran Beras (*Beikoku Tosei Kai*, BTK) dan Asosiasi Penggilingan Beras Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indische Federatie van Rijstpellerijbonden*, NIFR) disentralisasi di bawah Federasi Perkumpulan Penggilingan Padi (*Beisho Renkokai*, BR) dengan tiga seksi regional utama, Semarang, Surabaya dan Bandung. Lewat BR pemerintah pendudukan Jepang secara penuh mengendalikan secara langsung pembelian beras. Bertindak sebagai agen pemerintah, BR membiayai semua pembelian oleh penggilingan beras. Hanya penggilingan yang mendapat ijin melakukan pengangkutan padi. Sebagai imbalan atas hak monopoli ini, penggilingan beras diwajibkan menyerahkan beras kepada Perkumpulan Distributor Beras (*Beikoku Sho Dogyo Kumiai*, BSDK), sebuah organisasi semi pemerintah yang dibentuk pemerintah militer Jepang. Organisasi ini kemudian dinamai Perkumpulan Para Pedagang Beras (*Beikoku Orosisyo Kumiai*, BOK). Dalam praktek BOK mengelola distribusi beras kepada tentara Jepang, pegawai pemerintah, para pegawai pribumi, *romusha*, *heiho*, dan kelompok-kelompok lain, ke kamp-kamp tahanan sipil dan tawanan perang, serta pusat-pusat kota.²⁰⁰

SKZ mengalami reorganisasi berulang-kali sehubungan dengan fakta bahwa produksi beras di Jawa lebih rendah dibanding yang otoritas Jepang sebenarnya harapkan. Pada September 1943 SKZ menjadi bagian dari Sindikat untuk Komoditas-komoditas Utama (*Zyunyō Bushi Koodan*, ZBK), yang terdiri atas 2 seksi, salah satunya untuk komoditas pangan. Pada April 1944 seksi produk pangan dipisahkan dari ZBK dan menjadi Biro Pengelola Pangan (*Syokuryō Kanri*

¹⁹⁹ Van der Eng, *Food Supply*, hlm. 5.

²⁰⁰ Van der Eng, *Food Supply*, hlm. 8-9.

Kyoku) di bawah Departemen Urusan Ekonomi. Orang-orang yang menjabat dalam kepengurusan organisasi ini mempunyai latar belakang beragam. Ada pegawai pemerintah, staf korporasi besar Jepang termasuk di antaranya Mitsui dan Mitsubishi, dan pelaku bisnis perorangan yang pada masa sebelum pendudukan menggeluti usaha pengumpulan hasil pertanian.²⁰¹ Sementara itu, Federasi Perkumpulan Penggilingan Padi (BR) juga berubah nama beberapa kali. Ketika SKZ menjadi bagian ZBK pada September 1943, BR menjadi bagian Federasi Perkumpulan Penggilingan beras (*Seimaigyō Kumiai Renkokai*) yang beroperasi pada tingkat karesidenan (*shu*). Pada April 1944 BR menjadi Federasi Perkumpulan Para Produsen padi (*Tosei Kanri Kumiai Renkokai*).²⁰²

Pendirian SKZ menandai babak pembelian beras dalam skala besar dan secara sistematis oleh pemerintah. Dalam rangka ini pemerintah Jepang mengalokasikan dana sebesar 30 juta gulden yang disediakan secara khusus untuk pengelolaan bahan makanan pokok. Namun demikian, adanya alokasi dana belum menjamin sepenuhnya pencapaian target pembelian karena sejumlah kesulitan dihadapi pada masa-masa awal operasi organisasi ini. Kesulitan terkait dengan kebiasaan yang berlaku bahwa penggilingan beras jarang membeli padi dalam jumlah besar pada musim panen sehingga tidak ada cukup cadangan untuk disalurkan dalam rangka pembelian oleh pemerintah. Kesulitan lainnya terkait dengan sedikitnya sisa padi yang dipegang petani karena musim panen besar sudah lewat ketika kebijakan Jepang pertama kali dilaksanakan. Faktor yang ikut menambah kesulitan pencapaian target pembelian pada periode awal pelaksanaan adalah masih diijinkannya penggilingan beras beroperasi secara mandiri untuk konsumsi lokal di luar skema yang dirancang pemerintah. Akibatnya, pada periode Agustus 1942 hingga Maret 1943 padi yang dapat dibeli dalam rangka pengadaan bahan pangan untuk kepentingan pemerintah

²⁰¹ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 71.

²⁰² Van der Eng, *Food Supply*, hlm. 9.

militer Jepang di Jawa Tengah misalnya diperkirakan hanya mencapai sekitar 43 persen saja.²⁰³

Dengan capaian target yang terbatas tersebut, sejak April 1943 Jepang memberlakukan kebijakan baru yang secara luas dikenal dengan wajib serah padi. Dalam kerangka kebijakan ini, kaum tani diwajibkan menjual padi yang mereka hasilkan kepada pemerintah dalam jumlah dan harga yang sudah ditetapkan. Penjualan padi kepada para tengkulak dilarang. Padi yang dijual kepada pemerintah harus disalurkan melalui pemerintahan desa kepada penggilingan padi yang ditunjuk secara resmi. Penggilingan dan pedagang beras tidak lagi diijinkan menjalankan bisnis berdasar inisiatif sendiri, melainkan hanya boleh bertindak sebagai agen-agen teknis SKZ. Dalam pola kerja demikian, penggilingan dan pedagang beras harus mengikuti ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan pemerintah pendudukan Jepang terhadap mereka terkait dengan penanganan beras.²⁰⁴ Di bawah politik pangan Jepang harga gabah dan beras juga diatur secara formal melalui ketetapan pemerintah.²⁰⁵

Pelaksanaan kebijakan wajib serah padi secara resmi diawali dengan dikeluarkannya dekrit di setiap karesidenan. Masing-masing karesidenan dapat memberlakukan dekrit secara fleksibel sesuai dengan kondisi setempat. Dekrit yang berlaku untuk Keresidenan Priangan misalnya dikeluarkan pada 7 Mei 1943 ("Makloemat Priangan Shu tentang djoealbeli padi, gabah, dan beras). Kebijakan semacam ini menempatkan karesidenan dalam status otonom dalam kerangka produksi dan sirkulasi komoditas secara internal, namun di luar batas wilayah masing-masing sirkulasi antar wilayah karesidenan secara langsung dinyatakan ilegal karena penanganannya menjadi wewenang pemerintah pusat.²⁰⁶

²⁰³ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 72.

²⁰⁴ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 73.

²⁰⁵ Kurasawa-Shiraishi, "Pendudukan Jepang", hlm. 88.

²⁰⁶ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 73.



Gambar 1 Wajib Serah Padi untuk Jepang (Sumber: Shigeru Sato, "The Pangreh Praja in Java under Japanese Military Rule", dalam Peter Post and E. Touwen-Bouwsmma (eds.), *Japan, Indonesia, and the War: Myths and Realities*. Leiden: KITLV Press, 1997, hlm. 70; Van der Eng, Pierre. 2008. *Food Supply in Java during War and Decolonisation, 1940-1950*, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/8852/> MPRA Paper No. 8852, posted 25. May 2008).

Dengan kebijakan tersebut pemerintah militer Jepang membatasi perdagangan bebas bahan pangan. Setiap daerah diharapkan mampu memenuhi sendiri kebutuhan masing-masing bahan pangan.²⁰⁷ Kebijakan ini didasari pertimbangan untuk kepentingan mendukung perlawanan setempat terhadap serangan Sekutu sehingga dalam situasi darurat tidak bergantung suplai logistik dari daerah lain. Pertimbangan lain yang ikut mendasari adalah kurangnya sarana angkutan dari dan ke Jawa maupun antar-daerah di Jawa. Kelemahan menonjol kebijakan ini adalah diabaikannya kenyataan adanya perbedaan antar daerah, antara daerah-daerah surplus bahan pangan yang mampu menopang kebutuhan pangannya dengan daerah-daerah minus yang tergantung pada impor

²⁰⁷ Wertheim, *Masyarakat Indonesia*, hlm.90.

bahan pangan dari daerah lain.²⁰⁸ Perbedaan-perbedaan ini berlaku pula untuk Jawa yang secara umum sering dilekati atribut lumbung pangan di Indonesia. Dengan realitas demikian, pemberlakuan kebijakan Jepang memunculkan efek berupa perdagangan beras secara ilegal atau yang biasa disebut dengan istilah pasar gelap. Sekalipun resiko keterlibatan dalam kegiatan semacam ini luar biasa besar dan sangat fatal bagi pelaku bila ketahuan agen-agen Jepang, harga beras di pasar gelap yang ekstrem tingginya membuat sebagian orang berani mengambil resiko demi meraup keuntungan besar. Harga resmi beras adalah 10 sen per kilogram, sedangkan di pasar gelap bisa mencapai 3,25 gulden di Jakarta dan Bogor, atau paling tidak 1,20 gulden di Bojonegoro.²⁰⁹

Mekanisme pengumpulan beras dalam kerangka wajib serah padi secara umum mengikuti alur berikut. SKZ menetapkan kuantitas beras yang dibutuhkan untuk pasukan Jepang, ekspor ke luar Jawa, dan konsumsi setempat. Jumlah ini kemudian didistribusikan ke masing-masing karesidenan sesuai kapasitasnya. Kuota yang ditetapkan untuk karesidenan selanjutnya dibagi ke tingkat lebih bawah dari kabupaten turun hingga desa. Penetapan besaran kuota yang dikenakan terhadap masing-masing desa dilakukan secara kolektif, bukan atas dasar kapasitas produksi perseorangan. Tanggung jawab pengumpulan dengan demikian dibebankan kepada kepala desa (*kucho*). Penentuan kuota pada umumnya dilakukan secara sederhana dengan menetapkan proporsi tertentu dari total hasil panen dengan tanpa mempertimbangkan perbedaan kualitas dan ukuran luas tanah yang dimiliki. Dalam pelaksanaan tugas yang dibebankan kepadanya biasa dijumpai bahwa kepala desa menunjuk perangkat desa terutama sekretaris desa untuk membantu dalam pengelolaan. Dalam sejumlah kasus yang ditunjuk

²⁰⁸ Anderson, *Revoloesi Pemoeda*, hlm. 30.

²⁰⁹ Sanyo Kaigi, "The Problem of Rice: Stenographic Notes on the Fourth Session of the Sanyo Kaigi, January 8, 2605", *Indonesia*, No. 2 (October 1966), hlm. 92.

adalah orang-orang pilihan kepala desa maupun tengkulak yang direkomendasi penggiling beras dengan imbalan komisi dari padi yang mereka kumpulkan.²¹⁰

Dalam menetapkan jumlah pembelian dalam kerangka wajib serah padi, dasar yang dipakai sebagai pertimbangan pada awalnya adalah statistik produksi warisan Belanda dan laporan-laporan yang dibuat penggilingan padi. Menurut dokumen Belanda produksi padi di Jawa secara keseluruhan mencapai lebih dari 9.042.000 ton pada tahun 1941, di antaranya jumlah yang dibeli penggilingan padi mencapai angka sebesar 1.985.000 ton. Atas dasar perhitungan ini, pada tahun pertama otoritas pendudukan Jepang menargetkan perolehan pembelian padi dari kaum tani sebanyak 1.995.000 ton, dengan mendasarkan pula besaran kuota ini pada pertimbangan lain bahwa konversi penggunaan lahan yang pada mulanya dipakai untuk produksi tanaman perkebunan ke tanaman pangan, serta dilaksanakannya langkah-langkah perluasan areal sawah diyakini akan membawa konsekuensi berupa kenaikan kuantitas produksi padi. Optimisme ini ternyata tidak dapat diwujudkan secara konkret dalam proses realisasi sehingga dalam perkembangan selanjutnya, dilakukanlah penyesuaian-penyesuaian yang menghasilkan kebijakan pengurangan kuantitas target penyerahan padi menjadi sebesar 1.640.049 ton.²¹¹

Untuk meningkatkan keberhasilan kegiatan penyerahan padi agar mencapai target yang telah disesuaikan, maka pada November 1943 otoritas Jepang mengadakan pertemuan dengan para kepala bidang urusan ekonomi keresidenan. Hasil kesepakatan yang dicapai antara lain memutuskan langkah-langkah lebih tegas untuk memperbaiki kinerja penyerahan padi dan melipatgandakan produksi padi di Jawa. Dalam kesempatan tersebut Yamamoto Moichiro juga meminta perwakilan-perwakilan

²¹⁰ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 74-76.

²¹¹ Shigeru Sato, *War, Nationalism, and Peasants: Java under the Japanese Occupation 1942-1945* (St. Leonards: Allen and Unwin, 1994), hlm. 117.

pemerintahan keresidenan untuk memenuhi kuota penyerahan sebagai salah satu perwujudan "martabat keresidenan".²¹² Pada bulan November 1943 capaian pembelian baru mencapai besaran 1.257.000 ton atau 63 persen dari target yang ditetapkan. Baru setelah pemerintahan keresidenan mengerahkan upaya lebih keras lagi dengan melakukan tekanan pada aparat pangreh praja, menyusul arahan dalam pertemuan formal yang dilakukan di Batavia, capaian penyerahan padi hingga berakhirnya musim panen pada Maret 1944 akhirnya dapat ditingkatkan menjadi 1.490.546 ton dengan cadangan darurat sebesar 60.000 ton.²¹³

Berdasarkan data yang diberikan oleh Kurasawa diketahui bahwa memang terdapat variasi yang cukup mencolok dalam segi kemampuan masing-masing daerah dalam rangka memenuhi kuota penyerahan padi yang ditetapkan pemerintah pendudukan Jepang. Variasi tersebut untuk sebageian sebenarnya cerminan dari realitas yang berlaku dan telah dijumpai pada periode kolonial Belanda terkait daerah-daerah surplus maupun defisit pangan di Pulau Jawa.²¹⁴ Pemerintah pendudukan militer Jepang dengan berbagai programnya sama sekali tidak mengubah pola ini. Presentase penyerahan padi yang melebihi target kuota yang ditetapkan diraih Keresidenan Priangan (102,8 %), Pekalongan (101,6 %), Banyumas (101,6), Kedu (105,2 %), Bojonegoro (109,1 %), Madiun (103,8 %) dan Kediri (103,4 persen). Akan tetapi, secara absolut penyerahan padi tertinggi sesungguhnya berasal dari Keresidenan Jakarta (293.807 ton atau 87 % target) dan Keresidenan Besuki (291.430 ton atau 95,9 persen).²¹⁵ Dalam sejumlah kasus keberhasilan dalam mendekati atau memenuhi kuota penyerahan padi sebagian

²¹² Sato, *War*, hlm. 117.

²¹³ Sato, *War*, hlm. 117.

²¹⁴ Mengenai produksi padi di Jawa masa kolonial lihat, A.M.P.A. Scheltema, "Produksi Beras di Jawa dan Madura", dalam Sajogyo dan William L. Collier (eds), *Budidaya Padi di Jawa* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986), hlm. 171-184.

²¹⁵ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 83.

dipengaruhi pula oleh cara kerja aparat *pengreh praja* dalam tugas pengumpulan. Bukan merupakan keanehan bahwa pungutan padi seringkali melebihi presentase yang ditetapkan dan tergantung pada "kebijaksanaan" pribadi pejabat yang terkait dengan kewajiban pengumpulan padi sehingga besarnya pungutan padi sering menjadi sangat bervariasi.²¹⁶

Seperti dapat dilihat dalam Tabel 1, sebagian besar keresidenan gagal dalam memenuhi target kuota yang dibebankan. Capaian penyerahan padi terendah dijumpai di daerah Yogyakarta dan Surakarta dengan prosentase kurang dari 65 % meskipun kuota yang diberikan sebenarnya juga relatif kecil. Prosentase ini bahkan jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan capaian penyerahan padi untuk Keresidenan Bojonegoro yang secara tradisional terkenal sebagai daerah miskin dan bukan daerah penghasil surplus bahan pangan.²¹⁷ Sementara itu, Keresidenan Madura tidak dikenai target kuota karena wilayah ini bukan produsen padi penting dan sejak masa kolonial Belanda kebutuhan pangan penduduk Madura sangat tergantung pada impor dari luar.

²¹⁶ Kurasawa-Shiraishi, "Pendudukan Jepang", hlm. 93.

²¹⁷ Bojonegoro dilukiskan sebagai wilayah bencana, lihat C.L.M. Penders, *Bojonegoro 1900-1942: A Story of Endemic Poverty in North-East Java-Indonesia* (Singapore: Gunung Agung, 1984), hlm. 126-137.

Tabel 1
Target Permintaan dan Penyerahan Padi
pada April 1943-Maret 1944

Karesidenan	Target (ton)	Prosentase terhadap total panen	Penyerahan (ton)	Rata-rata penyerahan
Banten	39.777	13,5	31.517	79,2
Jakarta	337.883	41,6	293.607	87,0
Bogor	86.143	15,2	69.472	80,6
Priangan	40.262	5,1	41.383	102,8
Cirebon	152.903	21,4	128.692	84,2
Jawa Barat	656.968	20,7	564.871	86,0
Semarang	67.660	15,6	53.691	79,4
Pekalongan	84.141	15,7	85.519	101,6
Pati	44.894	12,4	31.382	69,9
Banyumas	73.861	16,2	75.009	101,6
Kedu	43.010	8,8	45.229	105,2
Yogyakarta	12.619	5,8	7.903	62,6
Surakarta	30.521	7,0	16.141	52,9
Jawa Tengah	356.706	12,2	314.874	88,3
Surabaya	71.320	15,7	68.650	96,3
Bojonegoro	10.482	3,4	11.440	109,1
Madiun	28.156	7,9	29.218	103,8
Kediri	68.171	16,5	70.511	103,4
Malang	144.301	26,4	139.552	96,7
Besuki	303.945	44,0	291.430	95,9
Madura	0	0	0	0
Jawa Timur	626.376	28,4	610.801	97,5
Jawa	1.640.049	18,3	1.490.546	90,5

Sumber: Aiko Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945* (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana, 1993), hlm. 83.

Kegagalan dalam mencapai target penyerahan padi pada tahun anggaran 1943 disebabkan oleh sejumlah alasan. Menurut laporan penelitian yang diselenggarakan oleh Bank Pembangunan Wilayah-wilayah Selatan, kegagalan tersebut meliputi:

- a. Penurunan produksi (sebesar 6 persen dibanding rata-rata produksi 5 tahun terakhir).
- b. Harga pembelian resmi untuk padi lebih rendah dibanding harga pasar dan petani lebih suka menumbuk padinya sendiri untuk kemudian dijual di pasar.
- c. Produksi palawija turun sehingga harganya naik, dan konsumsi beras petani meningkat.
- d. Insentif menjual padi kepada pemerintah terkendala karena kesulitan untuk membeli kebutuhan sehari-hari antara lain sarung.
- e. Karena kebencian etnik yang mengakar dalam, kaum tani enggan menyerahkan padinya kepada penggilingan yang hampir secara eksklusif dimiliki orang Cina.
- f. Para bupati, wedana, camat, kepala desa mendorong petani menahan sebagian berasnya untuk di luar musim panen.²¹⁸

Perkembangan baru dalam pengumpulan padi terjadi di berbagai keresidenan di Jawa sejak 1944 setelah dibentuk koperasi-koperasi pertanian (*nôgyô kumiai*). Namun, perkembangan ini tidak mengubah tanggung-jawab dalam pengumpulan padi, yang tetap pada kepala desa. Melesetnya pemenuhan kuota tetap menjadi tanggung-jawab kepala desa dan dialah yang akan terkena sanksi bila kegagalan pemenuhan kuota terjadi. Untuk menghindarkan diri dari sanksi yang dapat diterimanya akibat kuota yang tidak terpenuhi targetnya, maka kepala desa sering melakukan pengawasan secara ketat atas produksi padi penduduk. Biasanya saat menjelang panen kepala desa akan mengirim orang-orang kepercayaan untuk menaksir kuantitas panen dan mengharuskan pemiliknya untuk melapor apabila hendak memanen padi. Pada saat panen kepala desa akan mengirim orang kepercayaan entah pejabat desa, anggota *keibodan*, guru sekolah, ketua *tonarigumi* (rukun ketetanggaan) yang disebut *kumichô*, untuk melakukan pengawasan di tempat

²¹⁸ Sato, *War*, hlm. 118.

untuk mencegah tipuan dengan menyembunyikan hasil panennya, selain hadir pula pembeli beras yang ditunjuk secara resmi. Ketua rukun ketetangga mempunyai tanggung jawab besar dan menjadi pihak yang disalahkan apabila terjadi ketidaktaatan anggotanya dalam kewajiban penyerahan padi, memanen padi tanpa ijin untuk menghindari keharusan menjual padi kepada pemerintah.²¹⁹

Tabel 2
Target Permintaan dan Penyerahan Padi pada April 1944-Maret 1945

Karesidenan	Target (ton)	% terhadap total panen	Penyerahan (ton)	Rata-rata penyerahan
Banten	66.000	22,3	18.483	28,0
Jakarta	324.000	39,8	151.237	46,7
Bogor	100.000	17,6	50.572	50,6
Priangan	84.000	10,7	50.936	60,6
Cirebon	108.000	15,1	87.399	80,9
Jawa Barat	682.000	21,5	358.627	52,6
Banyumas	78.000	18,0	73.596	94,4
Pekalongan	88.000	16,4	73.214	83,2
Semarang	34.000	9,4	28.411	83,6
Pati	80.000	17,5	43.864	54,8
Kedu	54.000	11,0	25.237	46,7
Yogyakarta	14.400	6,6	13.067	90,7
Surakarta	44.800	10,3	46.538	103,9
Jawa Tengah	393.200	13,4	303.927	77,3
Surabaya	120.000	26,4	103.030	85,9
Bojonegoro	30.000	9,7	28.995	96,7
Madiun	42.000	11,6	39.648	94,4
Kediri	95.000	23,0	60.978	64,1
Malang	162.000	29,6	161.522	99,7
Besuki	378.000	54,7	284.369	75,2
Madura	0	0	0	0
Jawa Timur	827.200	37,5	678.542	82,0
Jawa	1.902.400	70,5	1.341.096	21,2

Sumber: Aiko Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945* (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana, 1993), hlm. 84.

²¹⁹ Kurasawa, *Mobilisasi dan Kontrol*, hlm. 76-77.

Upaya-upaya baru tersebut dalam kenyataannya tidak memberi hasil memuaskan. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 2, target penyerahan pada tahun April 1944-Maret 1945 meleset di bawah kuota. Pada Agustus 1944 dalam pertemuan dengan wakil-wakil pemerintahan keresidenan berkesimpulan bahwa melesetnya target disebabkan karena ketidakefisienan pengangkutan padi. Berangkat dari keyakinan ini maka diinstruksikan bahwa setiap keresidenan mendirikan setidaknya satu pusat pengumpulan padi di setiap kecamatan dan para petani diperintahkan untuk mengangkut hasil panen ke tempat ini. Di samping itu, untuk mengatasi kelangkaan gerobak dan sapi penarik dari pusat-pusat pengumpulan ke penggilingan diputuskan membuat gerobak seribu buah untuk setiap keresidenan dan meneruskan penggilingan penggunaan sapi yang telah diberlakukan sejak Juli dari Jawa Timur ke Jawa Tengah dan Jawa Barat. Namun demikian, langkah-langkah tersebut tidak dapat direalisasikan secara penuh karena kelangkaan besi dan kesulitan mendapatkan makanan ternak yang memadai di Jawa Tengah dan Jawa Barat. Kemarau panjang yang terjadi pada 1944 membuat keadaan menjadi semakin buruk dan sulit. Di banyak tempat areal persawahan mengalami kekeringan sehingga merusak tanaman padi dan menyebabkan kegagalan panen. Dilaporkan bahwa sekitar 210.000 hektar tanaman padi rusak dan akibatnya, terjadi penurunan produksi sebanyak 286.000 ton. Area panen padi yang dibudidayakan pada musim kemarau turun sebesar 40 persen.²²⁰

Dalam rapat *Sanyo Kaigi* yang diselenggarakan pada bulan Januari 1945 disimpulkan bahwa pengumpulan padi belum terlaksana seperti yang diinginkan. Menurut hasil rapat ada empat alasan utama kegagalan, yakni 1) kemarau panjang dan terlambat tibanya musim hujan yang berdampak turunnya hasil panen; 2) penjelasan petugas pengumpulan kepada petani yang jauh dari memadai hingga muncul kecurigaan luas bahwa semua hasil padi diangkut keluar keresidenan; 3) struktur dan kondisi sosial Indonesia belum secara penuh beradaptasi dengan kondisi perang, dan 4) pengawasan yang tidak memadai dalam pengiriman padi, terutama dari dealer sampai ke tangan pemerintah dalam

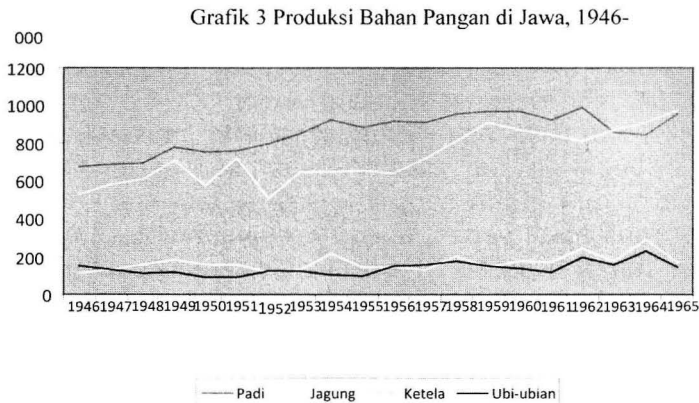
²²⁰ Sato, *War*, hlm. 121-122.

bentuk beras.²²¹ Dengan kelemahan-kelemahan tersebut, jumlah penyerahan padi kepada pemerintah hingga Maret 1945 hanya mencapai 1.341.096 ton atau 64 persen dari target kuota yang ditetapkan.²²² Dengan capaian ini tidak berlebihan bila dikatakan bahwa secara umum politik pangan Jepang di Indonesia, seperti dikatakan Wertheim, membawa pengaruh yang tidak menguntungkan bagi produksi pangan.²²³

C. Zaman Orde Lama (1945-1965)

1. Produksi

Pada masa Orde Lama telah ada kebijakan dan upaya pemerintah untuk meningkatkan produksi bahan pangan yang vital untuk kelangsungan hidup rakyat dan stabilitas politik. Bahkan terwujudnya swasembada bahan pangan telah menjadi fokus yang ingin dituju melalui kebijakan dan implementasinya.



Sumber: Pierre van der Eng, *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact since 1880* (Basingstoke: Macmillan Press, 1996), hlm. 299.

²²¹ Sanyo Kaigi, "The Problem of Rice", hlm. 85-86.

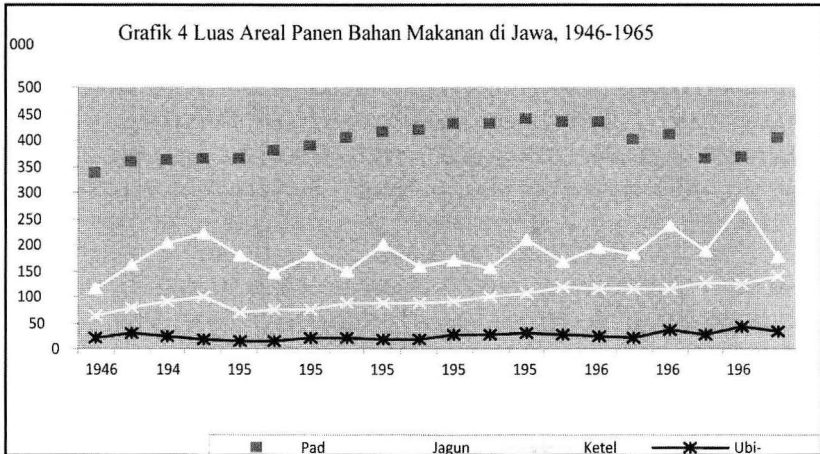
²²² Sato, *War*, hlm. 121-122.

²²³ Wertheim, *Masyarkat Indonesia*, hlm. 90.

Grafik 3 memperlihatkan secara konkret fluktuasi angka produksi empat bahan makanan pokok, yakni padi, jagung, ketela, dan umbi-umbian. Dalam keempat kasus bahan pangan tidak dijumpai irama fluktuasi produksi secara seragam dari tahun ke tahun. Hal ini sebagian besar mencerminkan ragam faktor yang secara kolektif mempengaruhi produksi sesuai dengan persyaratan tumbuh masing-masing tanaman secara ekologis dan kenyataan klimatis yang berubah, pengaruh hama dan penyakit, lingkungan sosio-ekonomis (khususnya pasar) dan lingkungan politis (kebijakan pemerintah).

Terlepas dari adanya fluktuasi tersebut, secara umum tidaklah terlalu berlebihan bila dikatakan bahwa pada masa Orde Lama produksi bahan makanan secara absolut sebenarnya juga memperlihatkan kecenderungan meningkat, meskipun dengan laju yang berbeda-beda antar tahun. Pada kasus padi dan ketela trend peningkatan memang tampak lebih kuat jika dibandingkan dengan trend yang terjadi pada kasus jagung dan ubi-ubian. Kecenderungan produksi padi dan ketela yang meningkat secara lebih kuat sejajar dengan meningkatnya luas panen kedua bahan makanan hingga sekitar 1960, bahkan pada kasus ketela fenomenanya berlanjut hingga 1965, seperti tersaji dalam Grafik 4. Untuk fluktuasi luas areal panen jagung dan umbi-umbian iramanya tampak sangat kontras. Pada kasus areal panen jagung fluktuasi berlangsung dengan irama lebih tajam dan lebih sering, sedangkan pada kasus umbi-umbian lebih tenang iramanya. Tren meningkatnya produksi padi dan bahan pangan lain pada dekade 1950-an menurut kalkulasi Booth mencapai 2,6% untuk padi dan 2,8% untuk kelompok tanaman pangan lain (non-padi).²²⁴ Kedua prosentase peningkatan ini jauh lebih tinggi bila dibanding capaian pertumbuhan negatif yang berlangsung pada masa pendudukan Jepang dan Revolusi Kemerdekaan.

²²⁴ Booth, *Agricultural Development*, hlm. 35.



Sumber: Pierre van der Eng, *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact since 1880* (Basingstoke: Macmillan Press, 1996), hlm. 299.

Kecenderungan meningkat produksi padi dan ketela hingga sekitar 1960 terkait dengan kepentingan peruntukan yang berbeda. Produksi padi secara eksklusif terkait dengan kebutuhan domestik akan beras. Kebutuhan beras domestik yang tinggi tidak memungkinkan produksi untuk tujuan ekspor. Peningkatan produksi semata-mata untuk menutupi kebutuhan pangan dalam negeri yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Alih-alih mampu melakukan ekspor beras, Indonesia malahan harus mengimpor beras dari negara lain untuk menutup kebutuhan domestik yang tidak dapat dipenuhi produksi dalam negeri. Pidato Presiden Sukarno pada 27 Februari 1952 dengan tegas mengungkapkan terjadinya defisit beras dalam negeri sebesar 700.000 ton. Fenomena ini bukan sesaat saja, melainkan terus membayangi dari tahun ke tahun. Mengenai hal ini Sukarno mengatakan: "...tiap-tiap tahun, mau tidak mau...kita menghadapi problem beras:

sekarang 700.000 ton, besok 800.000 ton, besok lagi 900.000 ton, besok lagi 1.000.000 ton!"²²⁵

Peningkatan produksi pangan khususnya padi salah satunya terkait dengan upaya-upaya yang dilakukan pemerintah untuk mendorong produksi. Fenomena-fenomena ini tampak cukup jelas meskipun pelaksanaannya belum secara sistematis dan masif program Revolusi Hijau pada Zaman Orde Baru. Berbagai laporan surat kabar secara jelas mengilustrasikan upaya-upaya tersebut pada tingkat lokal. Pada Februari 1952 misalnya diberitakan upaya-upaya perbaikan melalui penyediaan bibit antara lain padi bengawan untuk menggantikan varietas tradisional lain, serta lebih menjamin ketersediaan binatang ternak untuk menggarap sawah.²²⁶ Dilaporkan pula upaya peningkatan produktivitas padi melalui pemberian pinjaman kredit kepada para petani.²²⁷ Peningkatan memang relatif terbatas dan belum spektakuler seperti pada masa Orde Baru kemudian.

Sementara itu, produksi ketela mempunyai tujuan ganda baik pemenuhan kebutuhan domestik maupun keperluan ekspor ke pasar luar negeri. Sebelum Perang Dunia II, Indonesia adalah eksportir produk ketela terbesar di dunia khususnya berupa gablek dan aci. Pada periode 1925-1940 ekspor Indonesia berkisar antara 32.000-341.000 ton gablek dan 91.000-223.000 ton aci. Pasar utama ekspor adalah Eropa Barat untuk gablek dan Amerika Serikat untuk aci. Pada masa pendudukan Jepang dan revolusi kemerdekaan (1942-1949) ekspor terhenti, namun sejak 1950 ekspor produk-produk ketela mulai dilakukan kembali khususnya berupa gablek. Pada 1950 ekspor gablek dilaporkan mencapai 71.000 ton, naik menjadi sebesar 174.000 ton pada 1955. Pada tahun 1960 ekspor gablek turun menjadi 102.000 ton, namun kuantitasnya naik

²²⁵ "Presiden Sukarno: Soal Hidup atau Mati", *Almanak Pertanian 1953* (Jakarta: Badan Usaha Penerbit Almanak Pertanian, 1953), hlm. 12.

²²⁶ "Produsen Beras Harus Diactiveer", *Trompet Masjarakat*, 6 Februari 1952, hlm. 3; "Rentjana Dua Tahun: Bengawan akan Mengganti Ho Ing" *Trompet Masjarakat*, 11 Januari 1952, hlm. 2.

²²⁷ "Mempertinggi Kaum Tani", *Trompet Masjarakat*, 22 Maret 1952, hlm. 2.

kembali menjadi 156.000 ton pada 1965.²²⁸ Dengan membandingkan angka-angka ekspor dengan kuantitas produksi ketela pohon sebagaimana tersaji dalam Grafik 3, tampak jelas bahwa secara signifikan produksi ketela juga dipakai untuk konsumsi dalam negeri.

Pada awal tahun 1960-an produksi padi memperlihatkan penurunan. Berbagai faktor ikut bertanggung jawab atas penurunan produksi padi, termasuk di antaranya hama tikus yang secara tradisional terus menerus mengancam. Buruknya panen pada 1961 yang berakibat terjadinya krisis beras terutama kombinasi faktor abnormalitas iklim berupa kemarau panjang yang banyak mendatangkan kegagalan panen.²²⁹ Kajian mikro yang dilakukan Darmaningtyas mengenai kasus Gunung Kidul mengilustrasikan dampak buruk kemarau panjang pada awal dekade 1960-an. Sebagai akibat terjadinya kemarau panjang, bersama dengan merajalelanya tikus, wilayah Gunung Kidul mengalami kekeringan yang parah. Sebagian besar tanah-tanah di wilayah Gunung Kidul, seperti Panggang, Tepus, Rongkop, Panjang dan Semin, tidak memberi hasil panen sama sekali bagi penduduk dan akibatnya, produksi bahan pangan turun sangat tajam.²³⁰ Di Gunungkidul serangan tikus juga merupakan faktor penting anjloknya panen pada awal dekade 1960-an karena ketika kegiatan pemberantasan tikus dilancarkan sekitar 3,5 juta tikus berhasil dibunuh.²³¹ Dengan jumlah ini dapat dibayangkan tingkat kerusakan tanaman dan kerugian panen yang diakibat

²²⁸ Gerald C. Nelson, "Aci", dalam Walter P. Falcon, William O. Jones, Scott R. Pearson, *et al. Ekonomi Ubikayu di Jawa* (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), hlm. 152-153.

²²⁹ Arifin Hutabarat, *Usaha Mengatasi Krisis Beras* (Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, 1974), hlm. 13-14.

²³⁰ Darmaningtyas, *Pulung Gantung: Menyingkap Tragedi Bunuh Diri di Gunung Kidul* (Yogyakarta: Salwa Press, 2002), hlm. 322.

²³¹ Darmaningtyas, *Pulung Gantung*, hlm. 323.

hama ini. Laporan-laporan serupa dijumpai pula di bagian-bagian lain di Jawa termasuk Keresidenan Besuki.²³²

2. Konsumsi

Peningkatan produksi bahan pangan tidak otomatis identik dengan tercukupinya kebutuhan pangan penduduk. Peningkatan produksi masih perlu ditempatkan dalam konteks besaran jumlah penduduk. Faktanya, jumlah penduduk Indonesia tidak konstan, melainkan mengalami pertumbuhan. Pada tahun 1950 penduduk Indonesia diperkirakan sebesar 77 juta jiwa dan angka ini meningkat menjadi 85 juta jiwa pada tahun 1955. Pada tahun 1960 jumlah penduduk Indonesia telah mencapai besaran 95 juta jiwa.²³³ Pada tahun 1965 jumlahnya bertambah menjadi 105 juta jiwa.²³⁴ Semakin besar jumlah penduduk berarti semakin banyak pula bahan makanan yang diperlukan. Dengan kata lain, seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk, terjadi pula peningkatan kebutuhan bahan pangan. Kalkulasi yang dilakukan Anne Booth untuk Jawa dengan jelas menunjukkan bahwa produksi pangan perkapita pada masa Orde Lama mengalami penurunan dibanding pada masa kolonial. Pada 1940, misalnya, produksi beras dan pangan lain (non-beras) perkapita sebesar 86 kg dan 194 kg. Pada tahun 1950 angkanya masing-masing turun menjadi 80 kg dan 158 kg, dan turun lagi menjadi 78 kg untuk beras meskipun kelompok pangan non-beras sedikit meningkat menjadi 166 kg.²³⁵

Standar ketercukupan nutrisi pada masa Orde Lama secara umum mengalami kemerosotan. Salah satu hal yang dapat dijadikan indikator adalah persediaan pangan perkapita. Sekitar tahun 1952 persediaan pangan per kapita per hari di

²³² Nawayanto, "Environmental Change in a Frontier Region of Java: Besuki 1870-1970", *PhD Thesis*, The Australian National University, Canberra, 2007, hlm. 121-122.

²³³ Widjojo Nitisastro, *Population Trends in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1970), hlm. 126; Van der Eng, "Bridging a Gap", hlm. 22.

²³⁴ Van der Eng, *Agricultural Growth*, hlm. 279.

²³⁵ Booth, *Agricultural Development*, hlm. 34.

Indonesia diperkirakan sebesar 1700 kalori.²³⁶ Angka ini lebih rendah dibanding persediaan pangan perkapita pada masa kolonialisme Belanda. Data dari Van der Eng dengan jelas menunjukkan bahwa pada 1913 persediaan pangan perkapita penduduk Indonesia telah mencapai 1954 kalori, dan turun sedikit menjadi 1920 kal pada saat krisis 1929. Pada tahun 1940 persediaan pangan perkapita telah meningkat kembali menjadi 2.132 kalori, angka ini bahkan masih lebih tinggi bila dibandingkan dengan capaian persediaan pangan perkapita pada tahun-tahun awal masa Orde Baru sebesar 1.816 pada tahun 1970.²³⁷

Data lain yang lebih detil rinciannya memberi indikasi bahwa pada awal tahun 1960-an konsumsi pangan perkapita per hari diperkirakan hanya 1.650 kalori dan 34 gram protein, di antaranya 4 gram protein hewani. Angka ini lebih kecil dibanding pada tahun-tahun terakhir kekuasaan Belanda (1936-1940) yang konsumsi pangan harian per kapita diperkirakan sebesar 1.800 kalori dan 37 gram protein, termasuk 5 gram protein hewani.²³⁸ Dalam perspektif komparasi regional pada 1950-an, estimasi lain mengenai pemakaian kalori per kapita per hari di Indonesia sebesar (1.850 kalori) juga jauh lebih kecil dibanding negara seperti Burma (2.120 kalori), Indo China (2.121 kalori), Srilanka (2.167 kalori), dan Cuba (2.918 kalori), dan akan tambah jauh bedanya bila dibandingkan dengan negara maju seperti Belanda (2.958 kalori), Australia (3.128 kalori), dan Amerika (3.248 kalori).²³⁹ Dalam perbandingan lintas waktu, keadaan ketercukupan bahan makanan di Indonesia pada awal 1950-

²³⁶ "Presiden Sukarno", hlm. 12.

²³⁷ Pierre van der Eng, "Revolusi Dalam Pertanian Indonesia? Pandangan Jangka Panjang Mengenai Produktivitas Tenaga Kerja Pertanian", dalam J. Thomas Lindblad (ed), *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 427; Pierre van der Eng, "Stagnation and Dynamic Change in Indonesian Agriculture", *Jahrbuch für Wirtschafts Geschichte*, 1 (1995), hlm. 89.

²³⁸ B. Napitupulu, "Hunger in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 9 (Februari 1968), hlm. 63-65.

²³⁹ "Makanan Jang Sehat", *Almanak Tani 1958* (Djakarta: Kementerian Pertanian, 1958), hlm. 249.

an bahkan dinilai mengalami suatu kemunduran bila dibandingkan dengan keadaan pada masa sebelum perang.²⁴⁰

Rendahnya konsumsi pangan dan asupan gizi tercermin dalam kasus-kasus lokal. Sebagai ilustrasi, di wilayah Keresidenan Besuki yang secara tradisional dikenal luas sebagai wilayah surplus beras dan lumbung pangan nasional, kasus-kasus kekurangan pangan dan gizi juga terjadi. Pada Januari 1952 dilaporkan bahwa penduduk di Desa Kemuningan, Kecamatan Tegalampel, Bondowoso, menderita kurang makan karena tidak mampu membeli beras yang harganya terlalu mahal buat mereka. Bahan makanan yang mereka konsumsi hanyalah gaplek dicampur dengan katul dan dimakan sekali sehari.²⁴¹ Kasus-kasus serupa juga dikabarkan terjadi di daerah Banyuwangi sehingga sebagian penduduk menderita busung lapar (*Hongeroedeem, HO*), penyakit yang disebabkan karena kekurangan bahan makanan.²⁴² Berdasarkan Laporan Harian *Trompet Masyarakat* atas keadaan di Kecamatan Pesanggaran, Banyuwangi, disebutkan pada 1953 bahwa penduduk makan dua kali sehari. Lebih detil lagi disebutkan dalam laporan bahwa 20 persen penduduk makan gaplek pada pagi hari dan nasi pada siang hari, 40 persen penduduk makan gaplek pada pagi hari dan makan jagung pada siang hari, serta 35 persen penduduk makan gaplek baik pada pagi hari maupun siang hari.²⁴³

Ilustrasi dari Gunung Kidul pada awal dekade 1960-an memberi indikasi kuat mengenai rendahnya konsumsi bahan pangan dan rapuhnya ketahanan pangan penduduk. Seperti dilukiskan Darmaningtyas, awal dekade 1960-an di Gunung Kidul secara populer disebut sebagai *Zaman Gaber*, yang di wilayah ini merujuk pada respons berupa dikeluarkannya kembali makanan dari mulut karena konsumsi bahan pangan

²⁴⁰ "Rakjat Indonesia Kurang Makan, dan Salah Makan", *Majallah Berkala Pertanian*, 5, 5 (1952), hlm. 9.

²⁴¹ "Makan Gaplek Ditjampur Katul", *Trompet Masyarakat*, 29 Januari 1952, hlm. 4.

²⁴² "Bahaja Kelaparan Banjuwangi Berkurang", *Trompet Masyarakat*, 2 Januari 1952.

²⁴³ "Situasi Pembelian Padi", *Trompet Masyarakat*, 2 Januari 1953, hlm. 2.

dari pohon pepaya dan pohon pisang untuk mengganti bahan gaplek yang sudah sedemikian langka.²⁴⁴ Pengertian gaber sebagaimana dikemukakan Darmaningtyas ini agak berbeda dengan yang dijumpai Egbert de Vries di tempat lain di Jawa seperti Purwokerto, Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Cilacap dan Karanganyar. Di berbagai tempat ini gaber merujuk pada limbah ubikayu, yang secara tradisional sering digunakan sebagai pakan babi.²⁴⁵ Akibatnya adalah pada akhir 1961 di Gunung Kidul terjadinya lonjakan penderita busung lapar dibanding kondisi pada tahun sebelumnya. Penduduk yang menderita penyakit busung lapar mencapai sekitar 30 ribu orang, 600 orang diantaranya harus dirawat di rumah sakit dan 106 orang meninggal dunia.²⁴⁶

Ilustrasi-ilustrasi lokal pada awal dekade 1960-an tampaknya tercermin pula dalam trend nasional. Sebuah sumber menyebutkan bahwa konsumsi beras per kapita Indonesia pada 1960-1965 diperkirakan sebesar 92 kg.²⁴⁷ Jika estimasi ini benar, secara umum tampak bahwa tidak banyak terjadi perbaikan tingkat konsumsi beras per kapita, bahkan bila dibandingkan dengan periode Belanda pada tahun 1930-an. Dalam kondisi demikian orang terpaksa beralih mengonsumsi bahan pangan alternatif non-beras²⁴⁸ Dalam sejumlah kasus alternatif pangan yang diambil sering sekadar untuk menghilangkan rasa lapar tanpa pertimbangan unsur kandungan gizi. Hal ini berdampak buruk terhadap kesehatan serta membuat mereka sangat rentan terkena serangan penyakit khususnya busung lapar.

²⁴⁴ Darmaningtyas, *Pulung Gantung*, hlm. 322.

²⁴⁵ Egbert de Vries, *Pertanian dan Kemiskinan di Jawa* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia, 1985), hlm. 45.

²⁴⁶ Darmaningtyas, *Pulung Gantung*, hlm. 322.

²⁴⁷ Hal Hill, "The Economy", dalam Hal Hill (ed.), *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-economic Transformation* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1994), hlm. 57.

²⁴⁸ Hal Hill and Jamie Mackie, "Introduction", dalam Hal Hill (ed.), *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-economic Transformation* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1994), hlm. xxiv.

Konsumsi pangan yang rendah dan tidak tercukupinya kebutuhan gizi diyakini menjadi penjelas mengapa orang Indonesia menderita penyakit "indolensi". Penyakit ini ditandai dengan gejala-gejala seperti, badan lemas, cepat capek, malas, tidak suka bekerja keras dan berat, cepat puas diri, kurang inisiatif, kecil dan kurang maksimal pertumbuhan tubuh mereka.²⁴⁹ Menurut Napitupulu, kekurangan gizi yang kronis menyebabkan orang Indonesia "berotak tidur" (*sleeping brains*) akibat kurang gizi yang kronis.²⁵⁰ Mengenai indolensi, sebuah sumber pada awal 1950-an mengatakan:

"Indolensi jang sering dipersalahkan pada orang Indonesia, dilihat dari hasil-hasil penjelidikan ilmu pengetahuan belakangan ini, sekali² bukan merupakan sifat bangsa, akan tetapi merupakan soal makanan". Lebih jauh dikatakan, "kekurangan makan menjebabkan mereka bukan sadja tidak bersemangat, tetapi juga lekas marah".²⁵¹

3. Politik Pangan Masa Orde Lama

Politik pangan merupakan instrumen strategis termasuk bagi pemerintah Orde Lama untuk menunjukkan tanggung-jawab dan eksistensinya baik di mata rakyat maupun dunia luar. Sejak tahun-tahun awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia telah memberi perhatian pada masalah pangan dan berusaha memenuhi kebutuhan rakyat akan bahan pangan. Di samping itu, pemerintah Indonesia juga sempat memanfaatkan bahan pangan dalam diplomasi internasional. Ilustrasi yang sering disebut adalah diplomasi beras dengan India. Pada 1946 India mengalami kegagalan panen sehingga menghadapi ancaman bencana kelaparan, sementara impor beras dari luar sulit didapatkan. Pada 12 April 1946 Pemerintah Indonesia di bawah Perdana Menteri Sutan Sjahrir mengambil inisiatif untuk memberi bantuan berupa 500 ribu ton beras kepada pemerintah India. Tawaran ini didasarkan atas asumsi bahwa Indonesia berada pada

²⁴⁹ Soedarmo, "Susunan Makanan", hlm. 188; *Rakjat Indonesia*", hlm. 10.

²⁵⁰ Napitupulu, "Hunger", hlm. 61.

²⁵¹ "Rakjat Indonesia", hlm. 10.

posisi surplus sebesar 4 juta ton. Sebagai pembayaran Perdana Menteri Sjahrir meminta kiriman tekstil dan obat-obatan dari Pemerintah India karena Indonesia tengah menghadapi blokade ekonomi dan larangan ekspor-impor dari pemerintah kolonial Belanda yang tengah berusaha menancapkan kembali kekuasaannya atas wilayah Indonesia.²⁵² Selain mendapat suplai kain yang tengah langka, tawaran ini diyakini Sjahrir memberi keuntungan politik bagi posisi Indonesia sebagai negara dan pemerintahan baru dalam bentuk pengakuan secara internasional, serta menunjukkan kemampuan melakukan ekspor surplus pertanian sekalipun tengah berada dalam kesulitan.²⁵³

Berlanjutnya kekacauan politik dan konflik militer antara kekuatan Republik dengan kekuatan kolonialis Belanda rupanya membuat produksi bahan pangan penduduk mengalami kemunduran. Infrastruktur dan jaringan irigasi terus mengalami kemerosotan karena tidak adanya investasi dan pemeliharaan. Namun demikian, pemerintah tidak tinggal diam. Untuk mewujudkan tercapainya swasembada pangan bagi rakyat Indonesia, pemerintah menyusun rencana produksi bahan pangan selama tiga tahun (1948-1950) yang diluncurkan di Yogyakarta pada 1948 dan dikenal dengan sebutan "Kasimo Plan".²⁵⁴ Rencana yang disusun Menteri Urusan Bahan Makanan Kasimo ini merupakan usaha menuju terwujudnya swasembada pangan dengan petunjuk implementasi secara riil dan praktis. Kasimo merekomendasikan agar tanah-tanah kosong yang terdapat di Sumatera Timur seluas 281.277 hektar ditanami dengan

²⁵² Pengiriman padi pertama sebanyak 6.000 ton diangkut dengan kapal "Empire Favour" pada tanggal 20 Agustus 1946. Sudarno, dkk., *Sejarah Pemerintahan Militer dan Peran Pamong Praja di Jawa Timur Selama Perjuangan Fisik 1945-1950* (Jakarta: Balai Pustaka, 1993), hlm. 247.

²⁵³ Robert Bridson Cribb, *Gejolak Revolusi di Jakarta 1945-1949: Pergulatan antara Otonomi dan Hegemoni* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1990), hlm. 111.

²⁵⁴ Sie Kwat Soen, *Prospects for Agricultural Development in Indonesia* (Wageningen: Centre for Agricultural Publishing and Documentation, 1968), hlm. 66.

bahan pangan. Untuk wilayah Jawa, Kasimo menyarankan dilakukannya intensifikasi pertanian dengan mengadopsi bibit padi unggul. Demi menjamin ketersediaan bibit padi yang berkualitas bagi rakyat, Kasimo juga menyarankan agar di setiap desa dibentuk kebun-kebun bibit. Saran yang tidak kalah pentingnya adalah pemeliharaan ternak yang berperan penting dalam produksi pangan sebaik mungkin dan tidak disembelih.²⁵⁵

Selain mencanangkan peningkatan produksi bahan pangan, Pemerintah RI memberlakukan pembatasan pengeluaran bahan makanan dan ternak dari wilayah Republik Indonesia ke wilayah yang diduduki Belanda. Pembatasan dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 1948. Termasuk dalam daftar bahan makanan yang dibatasi pengangkutannya di antaranya adalah beras, padi, gabah, menir, tepung beras, jagung, beras jagung, tepung jagung, galek, tepung galek, tapioka, ketela pohon, ubi jalar, kacang-kacangan, daging, telur. Pengangkutan bahan makanan tersebut keluar wilayah Republik atau ke daerah yang dikuasai Belanda hanya diperkenankan dalam jumlah tertentu berkisar antara 0.5 hingga 2 kg dan hanya untuk kepentingan pemakaian pengangkut serta keluarganya sendiri. Pengangkutan melebihi jumlah yang ditentukan harus dilakukan dengan izin Menteri Kemakmuran. Pembatasan pengeluaran bahan makanan dan ternak dianggap penting bagi ketahanan pangan dan perekonomian wilayah Republik Indonesia secara umum.²⁵⁶

Pada periode Revolusi Fisik ini (1945 – 1950) pengadaan beras secara riil dikontrol oleh dua pihak, yakni Pemerintah Republik Indonesia. Maupun Penguasa Belanda.

²⁵⁵ Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia, VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), hlm. 280-281. Tim Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, *Sejarah Indonesia* (Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2010), hlm. 24.

²⁵⁶ Peraturan Pemerintah (PP) 1948 No. 63 (63/1948) Bahan Makanan, Ternak. Peraturan tentang pembatasan pengeluaran bahan makanan dan ternak dari daerah Republik Indonesia.

Untuk menangani pengadaan pangan, Pemerintah Republik Indonesia mendirikan Djawatan Pengawasan Makanan Rakyat (PMR) dalam Kementerian Kemakmuran Rakyat, sedangkan Penguasa Belanda membentuk *Voedingsmiddelenfonds* (VMF). Pengawasan atas keadaan gizi rakyat oleh Penguasa Belanda diserahkan kepada lembaga yang disebut *Instituut Volksvoedings* (IVV).²⁵⁷ Pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Pemerintah Belanda pada tahun 1949 memunculkan tantangan lebih besar bagi pemerintah dalam mewujudkan ketercukupan pangan. Hal ini sebagai implikasi wilayah kelola yang lebih luas, jumlah penduduk yang lebih besar untuk dijamin ketersediaan pangannya, dan ditambah lagi dengan masih luasnya lahan yang dikuasai perusahaan-perusahaan perkebunan asing.

Setelah pengakuan kedaulatan RI, Yayasan VMF diintegrasikan ke dalam PMR menjadi Jajasan Bahan Makanan (BAMA), sedangkan IVV berubah menjadi Lembaga Makanan Rakyat (LMR) yang merintis berbagai program gizi nasional dalam bentuk penyuluhan gizi, pendidikan tenaga gizi, dan penanggulangan masalah gizi. Salah satu media yang diciptakan untuk mendorong peningkatan gizi masyarakat adalah dengan slogan yang dipopulerkannya sejak 1950, "Empat Sehat Lima Sempurna". Dalam perkembangan selanjutnya BAMA diganti namanya menjadi Jajasan Urusan Bahan Makanan (JUBM). Yayasan ini menjadi lembaga satu-satunya yang menangani pengadaan beras secara nasional. Dalam rangka membangun keselarasan antara kebijaksanaan pangan dengan gizi maka dibentuklah Badan Perbaikan Makanan Rakyat yang kemudian ditingkatkan menjadi Dewan Makanan Rakyat.²⁵⁸

Selain penanganan masalah pengadaan, Pemerintah Indonesia juga menaruh perhatian pada program peningkatan produksi pertanian dalam rangka memenuhi kebutuhan

²⁵⁷ "Pangan dan Perbaikan Gizi", (<http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/6529/>, diunduh 16 April 2010)

²⁵⁸ "Pangan dan Perbaikan Gizi".

pangan penduduknya. Pada awal tahun 1950-an pemerintah berupaya membangun pertanian di wilayah pasang surut di Kalimantan di bawah pimpinan H.J. Scophuys. Meskipun menunjukkan keberhasilan, upaya ini tidak diteruskan oleh pemerintah dengan pertimbangan keterbatasan dana yang tersedia.²⁵⁹ Pada 1951 pemerintah meluncurkan Program Kemakmuran Istimewa. Program yang menggabungkan Rencana Kesejahteraan Kolonial dengan Kasimo Plan ini diupayakan realisasinya melalui pendekatan penyuluhan proyek percontohan ala Belanda.²⁶⁰ Program ini menargetkan swasembada pangan di Indonesia pada 1956 dan untuk mencapainya akan ditempuh langkah meliputi perluasan areal tanaman pangan, perbaikan metode penanaman, penggunaan bibit unggul, impor pupuk dan alat, dan perbaikan sarana irigasi.²⁶¹ Hasil yang dicapai program tersebut tampaknya tidak maksimal karena situasi dan kondisi politik yang kurang kondusif.

Untuk mencapai target yang diinginkan, pada tahun 1958 dibentuklah Dewan Bahan Makanan, dengan Wakil Perdana Menteri III sebagai ketuanya. Pembentukan lembaga ini secara yuridis-formal dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1958 Tanggal 10 Pebruari 1958 tentang Dewan Bahan Makanan. Adapun Dewan Bahan Makanan ini diberi tugas mengurus hal-hal sebagai berikut.

- a. Merumuskan politik Pemerintah dilapangan urusan bahan makanan;
- b. Mempersiapkan perencanaan tentang :
 1. produksi bahan makanan dalam arti yang luas
 2. pemasukan, pengumpulan, pengolahan, pengangkutan dan peredaran bahan makanan
 3. menu rakyat yang sebaik-baiknya

²⁵⁹ Effendi Pasandaran, "Membangun Kerangka Pengelolaan Terpadu Sumberdaya Lahan dan Air: Perspektif Sejarah dan Politik", *Analisis Kebijakan Pertanian*, 6 (4) 2008, hlm. 299.

²⁶⁰ Haryanto dan Wahono, "Kronologi", hlm. 262.

²⁶¹ Benjamin Higgins, *Indonesia: The Crisis of Millstones* (New Jersey: D. van Nostrand Company, 1963), hlm. 74.

4. penetapan harga bahan makanan
- c. Mengkoordinasi pelaksanaan rencana-rencana dimaksud sub (b);
- d. Mengawasi atas pelaksanaan dimaksud sub (c);
- e. Memberi laporan kepada Dewan Menteri pada waktu-waktu tertentu tentang usaha pekerjaannya.²⁶²

Pada tahun 1960 landasan yuridis-formal keberadaan Dewan Bahan Makanan diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 1960 Tanggal 29 April 1960. Secara substansial sebenarnya tidak ada perbedaan mendasar menyangkut wewenang dan tugas Dewan Bahan Makanan yang diatur dalam peraturan lama dan baru, kecuali dalam hal pemberian laporan tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaannya yang semula kepada Dewan Menteri dialihkan kepada Presiden.²⁶³

Langkah yang lebih konkret dalam rangka mewujudkan swasembada beras adalah peluncuran program padi sentra (1955-1959). Ada empat kegiatan pokok terkait dengan program padi sentra, yakni: 1) memanfaatkan dan memulihkan kembali kesuburan lahan-lahan kering; 2) melakukan perluasan areal penanaman padi; 3) pengembangan wilayah, dan 4) mengurangi kepadatan penduduk di Jawa melalui program transmigrasi. Program ini disusul dengan Swa Sembada Beras-Operasi Gerakan Makmur / SSB-OGM (1959-1962) dan gerakan Swa Sembada Bahan Makanan (SSBM).²⁶⁴ Seiring dengan gerakan swasembada bahan makanan maka secara kelembagaan di desa-desa dibentuk organisasi pelaksanaan yang di Jawa Barat dinamai "Organisasi Pelaksana Swa Sembada Bahan Makanan". Di samping itu, dari tingkat pusat hingga desa juga

²⁶² Lembaran Negara, "Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1958 Tanggal 10 Pebruari 1958", *Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1958*.

²⁶³ Lembaran Negara, "Dewan Bahan Makanan, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 1960 Tanggal 29 April 1960", *Lembaran Negara No. 56 Tahun 1960*.

²⁶⁴ Haryanto dan Wahono, "Kronologi", hlm. 262.

terdapat struktur hierarkis Komando Operasi Gerakan Makmur.²⁶⁵

Gerakan Swasembada Bahan Makanan pada tahun 1963/1964 diupayakan melalui penyelenggaraan pusat-pusat intensifikasi, yang juga menjadi pusat bimbingan koperasi produksi pertanian. Hal ini tidak terpisah dari gagasan Institut Pertanian Bogor yang kemudian menerjunkan sejumlah mahasiswa di Karawang untuk mendampingi petani menerapkan Panca Usaha Tani Lengkap. Sukses rintisan ini ditindaklanjuti pemerintah melalui peluncuran Program Demonstrasi Massal (DEMAS) dengan melibatkan ratusan mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi dengan tanah garapan sekitar 10.000 hektar.²⁶⁶ Program Demonstrasi Massal (DEMAS) dinilai mencapai sukses. Setelah diambil alih oleh Komando Tertinggi Operasi Ekonomi (KOTOE) yang diketuai Presiden pada Agustus 1965, program ini disebut Bimas Nasional. Arealnya diperluas menjadi 150.000 hektar, meliputi lahan di pulau Jawa maupun di luar Jawa.²⁶⁷ Sebagai pendukung dalam implementasi program, sejumlah langkah ditempuh oleh pemerintah, termasuk di dalamnya adalah pengembangan kelompok tani, prasarana pertanian, penyuluhan teknologi Panca Usaha Tani, serta menyediakan bibit unggul, pupuk dan pestisida.²⁶⁸

Langkah-langkah tersebut mengindikasikan bahwa fenomena yang memberi ciri Revolusi Hijau sebenarnya telah muncul pada Masa Orde Lama meskipun memang belum secara terpadu diimplementasikan. Salah satu komponen penting dalam program Revolusi Hijau adalah introduksi varietas-varietas padi unggul yang diadopsi dari International

²⁶⁵ Soemartono Sosromarsono, "Kemajuan2 dalam Pemberantasan Hama Tanaman Selama 20 Tahun Merdeka", dalam M. Makagiansar (ed), *Research di Indonesia 1945-1965* (Jakarta: Departemen Urusan Research Nasional Republik Indonesia, 1965), hlm. 52-53.

²⁶⁶ Gunawan Wiradi, "Revolusi Hijau Ditinjau Kembali", *Kompas*, 24 September 1987.

²⁶⁷ Witoro, "Kebijakan Perberasan Nasional dan Pemenuhan Hak Pangan", *Asasi* (September-Oktober), 2008, hlm. 1.

²⁶⁸ Witoro, "Kebijakan Perberasan", hlm. 1.

Rice Research Institute (IRRI) di Filipina sebagai hasil persilangan antara padi berbatang pendek (Dee-Geo-woogen) dengan Peta, sebuah hibrid yang cepat tumbuh dan berbatang tinggi yang menghasilkan varietas IR8 atau dikenal luas di Indonesia sebagai Peta Baru (PB 8).²⁶⁹ Introduksi bibit unggul pada masa Orde Lama sebagai bagian dari kebijakan pembangunan menuju terwujudnya swasembada pangan nasional tampak dari sederet ilustrasi varietas padi yang dikenal dengan sebutan Padi Unggul Nasional (PUN). Pada 1955-1960 diperkenalkan varietas padi unggul seperti Bengawan, Sigadis, Remadja, dan Djelita. Dalam perkembangannya pada awal 1960-an diperkenalkan beberapa padi unggul lainnya yang dikenal dengan nama Dara, Syntha dan Dewi Tara.²⁷⁰

Di antara berbagai varietas tersebut, yang paling dikenal luas adalah varietas padi Bengawan. Sejak diintroduksi pertama kali pada 1950-an, varietas padi Bengawan dalam waktu cepat menjadi jenis padi terpenting yang paling banyak ditanam. Mengenai varietas Bengawan, Presiden Sukarno menjulukinya sebagai padi yang “allround” karena kebal terhadap penyakit khususnya mentek, menghasilkan beras berkualitas tinggi dan rasanya sangat enak, serta memberi produksi jauh lebih banyak dibanding dengan varietas-varietas lain.²⁷¹ Bahkan karena berbagai keunggulannya yang luar biasa, padi Bengawan pada jamannya digambarkan sebagai “padi atoom”.²⁷² Demikian

²⁶⁹ James J. Fox, “Lumbung Beras Jawa Timur: Ekologi dan Konteks Sosial Produksi Sawah”, dalam Howard Dick, James J. Fox, dan Jamie Mackie (eds), *Pembangunan Yang Berimbang: Jawa Timur Dalam Era Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 179.

²⁷⁰ Sumintawikarta, 1965:70; Wiradi, “Revolusi Hijau”.

²⁷¹ Presiden Sukarno, “Soal Hidup atau Mati”, hlm. 15.

²⁷² Soepangkat Martodarsono, “Sepuluh Tahun Suka Duka dengan Padi Bengawan di Banjuwangi”, *Pertanian*, 1, 9 (1958), hlm. 433; “Pertanian Besuki: Tanaman Padi Rendeng Turun 0.16 %”, *Trompet Masyarakat*, 27 April 1954, hlm. 2. Istilah “atoom” sangat populer dan mengekspresikan keterpukauan orang akan sesuatu yang luar biasa. Keterpukauan ini berawal dari serangan Amerika dengan bom atom

pula, seiring anjuran Presiden Sukarno untuk meningkatkan produksi padi pada lahan kering, berbagai varietas padi gaga disebarluaskan, termasuk di antaranya Si Bandel, Bintang Ladang, Bimopakso, Bimokurdo, dan Retnodumilah. Varietas unggul lainnya adalah Padi Marhaen dan padi Rajalele Baru.²⁷³ Perlu dicatat bahwa pemerintah juga mendirikan perusahaan inti, yakni perusahaan pertanian lahan kering di luar Jawa. Pengelolaannya diserahkan kepada Badan Perusahaan Produksi Bahan Makanan dan Pembukaan Tanah.²⁷⁴

Selain kebijakan terkait dengan peningkatan produksi beras, politik pangan pada masa pemerintah Orde Lama juga menyentuh berbagai aspek pengaturan distribusi. Tujuannya adalah untuk menjamin bahan pangan sampai pada para konsumen. Pada musim panen pemerintah melakukan pengadaan beras dengan membeli secara langsung dari para petani. Beras yang berhasil dikumpulkan agen-agen pemerintah selanjutnya disimpan di gudang-gudang selama beberapa waktu untuk kemudian dilepas ke pasar pada saat dibutuhkan terutama pada saat menjelang panen ketika persediaan bahan makanan dalam rumah tangga penduduk menipis dan langka, yang secara tradisional dikenal disebut sebagai musim *paceklik*. Dengan cara ini potensi terjadinya krisis pangan, terutama di wilayah-wilayah yang dikenal sebagai daerah difisit beras, di luar musim panen bisa dikurangi melalui kegiatan yang populer disebut pada 1950-an sebagai “injeksi beras”.²⁷⁵

Kegiatan pengumpulan/pembelian padi untuk pemerintah banyak dilakukan di daerah-daerah penghasil beras utama, di antaranya Jawa Timur yang merupakan

yang meluluhlantakkan kota Hiroshima dan Nagasaki di Jepang pada bulan Agustus 1945 yang menyudahi Perang Dunia II di Asia yang dikobarkan Jepang.

²⁷³ Sadikin Sumintawikarta, “Tjatatatan tentang Penelitian Tanaman Pangan Antara Tahun 1945-1965”, dalam M. Makagiansar (ed), *Research di Indonesia 1945-1965* (Jakarta: Departemen Urusan Research Nasional Republik Indonesia, 1965), hlm. 71.

²⁷⁴ Haryanto dan Wahono, “Kronologi Kebijakan”, hlm. 262.

²⁷⁵ “Injeksi Beras dengan Kartu”, *Trompet Masjarakat*, 8 Februari 1958, hlm. 2.

lumbung pangan penting di wilayah Indonesia. Pada 1952 misalnya dilaporkan bahwa kuota pembelian beras untuk pemerintah dari Jawa Timur sebesar 300.000 ton.²⁷⁶ Kegiatan-kegiatan pembelian beras banyak diliput dalam laporan-laporan surat kabar. Untuk Keresidenan Besuki, misalnya, laporan-laporan tersebut dapat dijumpai dalam *Harian Trompet Masyarakat*. Ada beberapa kendala yang ditemui di lapangan sehingga target pembelian tidak dapat dicapai, di antaranya adalah karena harga pembelian yang dinilai terlalu rendah, macetnya uang di tangan agen-agen yang diserahi kewajiban melakukan pembelian, serta pengenaan pungutan-pungutan tidak resmi sehingga harga yang diterima petani lebih rendah dibanding harga yang ditetapkan pemerintah.²⁷⁷

Sekitar akhir 1959 terjadi lonjakan sangat tajam dalam harga beras sehingga menurunkan pendapatan riil para pegawai negeri atau kelompok berpendapatan tetap. Kelompok ini dianggap paling menderita akibat lonjakan harga sehingga untuk mengatasi persoalan ini pemerintah menempuh kebijaksanaan distribusi fisik beras terutama untuk menjamin kebutuhan pangan militer dan pegawai negeri sipil yang menjadi penggerak roda pemerintahan. Langkah mitigasi yang diambil pemerintah untuk mengatasinya adalah dengan cara memasukkan beras sebagai komponen gaji bulanan mereka.²⁷⁸ Kebijakan semacam ini disebut Mubyarto dengan istilah “politik upah natura” dan di dalamnya beras menjadi ukuran sekaligus “uang” yang menjadi dasar nilai tukar.²⁷⁹ Langkah ini tampaknya merupakan formalisasi dari kebijakan pembagian beras kepada para pegawai negeri dan militer

²⁷⁶ Kementerian Penerangan, *Republik Indonesia, V: Propinsi Jawa Timur* (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953), hlm. 145.

²⁷⁷ “Keadaan Pembelian Padi Tahun 1952”, *Trompet Masyarakat*, 16 Januari 1953, hlm. 2; “Beberapa Keganjilan dlm pelaksanaan pembelian padi pemerintah”, *Trompet Masyarakat*, 3 Juni 1953, hlm. 2.

²⁷⁸ Wahyudi Djafar, “Politisasi Beras yang Tak Berkesudahan”, *Asasi* (September-Oktober), 2008, hlm. 2.

²⁷⁹ Mubyarto, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan* (Jakarta: Sinar Harapan, 1987), hlm. 143-144.

yang pada pelaksanaan sebelumnya masih dilakukan secara insidental atau berkala.²⁸⁰

Namun, krisis yang semakin meluas di kalangan rakyat membuat pemerintah sulit memenuhi kebutuhan beras masyarakat. Dihadapkan pada persoalan ini, pemerintah membentuk Yayasan Badan Pembelian Padi (YBPP) yang dikepalai Gubernur dan diserahi tugas dan tanggung jawab dalam mengumpulkan, mengolah, dan mendistribusikan beras kepada para konsumen.²⁸¹ Dalam perkembangan selanjutnya, dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 3 Tahun 1964 dibentuklah Dewan Bahan Makanan (DBM) dan sebagai implementasi lanjut dibentuk pulalah Badan Pelaksana Urusan Pangan (BPUP), sebagai peleburan antara YUBM dengan YBPP-YBPP.²⁸² Yayasan BPUP dibentuk dengan tujuan antara lain: mengurus bahan pangan, mengurus pengangkutan dan pengolahannya, menyimpan dan menyalurkannya menurut ketentuan dari Dewan Bahan Makanan (DBM). Pembentukan organisasi BPUP menandai kembalinya penanganan urusan bahan pangan dalam satu kendali.

Dalam upaya menyelesaikan krisis pangan, Sukarno sempat mengeluarkan ancaman pengenaan hukuman mati terhadap para spekulan yang menimbun beras karena tindakannya membuat harga beras membubung tinggi dan tidak terjangkau daya beli masyarakat kebanyakan. Adanya masalah terkait kegiatan spekulan penimbun beras memang bukanlah mengada ada. Dalam masyarakat banyak beredar cerita-cerita mengenai kegiatan-kegiatan sebagian masyarakat, bahkan termasuk pula oknum-oknum pegawai sipil dan militer yang menimbun pangan dan barang-barang kebutuhan pokok lainnya untuk dijual dengan harga tinggi secara ilegal.²⁸³ Sebagian kegiatan semacam ini terungkap dalam laporan-

²⁸⁰ Pembagian beras kepada para pegawai negeri dilakukan misalnya pada masa Kabinet Sukiman. Soebagijo, "Riwayat Hidup Wilopo", hlm. 106.

²⁸¹ "Perusahaan Umum Badan Logistik Nasional", http://wapedia.mobi/id/Badan_Urusan_Logistik, diakses 9 Juni 2010.

²⁸² "Perusahaan Umum Badan Logistik Nasional", *ibid*.

²⁸³ Herbert Feith, *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin* (Jakarta: Sinar Harapan, 1995), hlm. 106-107.

laporan surat kabar. Harian *Trompet Masyarakat* misalnya melaporkan terungkapnya oleh pihak berwajib kasus penimbunan beras oleh seorang oknum pejabat di Bondowoso.²⁸⁴ Dalam edisi lain harian yang sama dilaporkan proses hukum perkara penggelapan beras di Jember.²⁸⁵ Walaupun ada langkah-langkah legal untuk memberantas, masalah kekurangan cadangan beras bagi penduduk tetap tidak teratasi sehingga pada tahun 1963 Presiden Sukarno menyerukan gerakan mengganti beras dengan jagung. Jatah beras yang dibayarkan kepada pegawai negeri sipil dan militer sebagai salah satu komponen gaji bulanan diubah komposisinya menjadi 25 persen jagung dan 75 persen beras. Namun, pemerintah menghadapi banyak kesulitan dalam melaksanakan kebijaksanaan ini sehingga akhirnya gerakan ini dihentikan.²⁸⁶

Impor beras menjadi instrumen strategis dalam politik pangan demi tercukupinya kebutuhan pokok penduduk. Impor beras memang tidak sepenuhnya fenomena baru Orde Lama. Pada masa kolonial Belanda kegiatan impor beras juga sudah dilakukan terutama ketika produksi dalam negeri tengah terganggu akibat iklim yang tidak normal maupun serangan hama dan penyakit yang berujung pada kegagalan panen dan terancamnya kebutuhan pangan. Impor beras dari Saigon yang pertama dilakukan pada 1847.²⁸⁷ Impor juga masih terjadi di Indonesia kolonial. Kuantitasnya cenderung meningkat sejak 1870-an hingga sebelum krisis 1929, sebelum menurun pada masa depresi 1930-an.²⁸⁸ Grafik 5 memperlihatkan besaran impor beras pada masa Orde Lama.

²⁸⁴ “Bondowoso: Tokoh Penting Timbun Beras”, *Trompet Masyarakat*, 21 Juni 1961, hlm. 4.

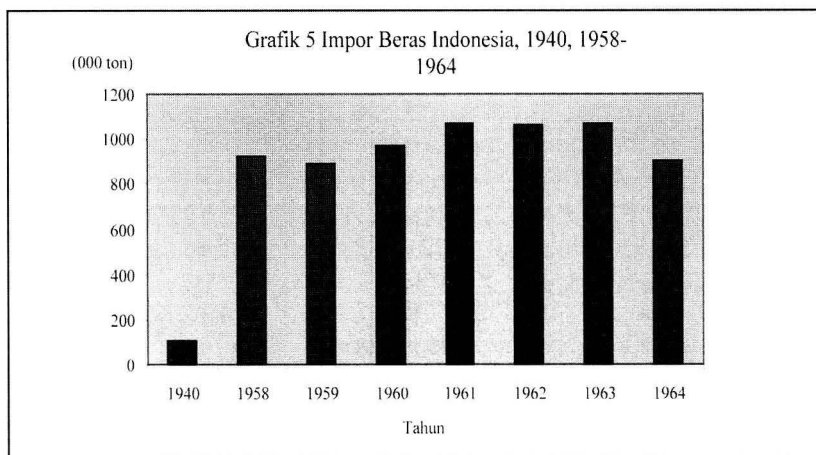
²⁸⁵ “Djember: Perkara Penggelapan Beras 100 ton: Ada Komplotan di Belakang?”, *Trompet Masyarakat*, 16 Mei 1957, hlm. 2.

²⁸⁶ (Mears dan Moeliono, 1990).

²⁸⁷ Egbert de Vries, “Politik Beras di Jawa pada Masa Lampau”, dalam Sajogyo dan William L. Collier (eds). *Budidaya Padi di Jawa* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986), hlm. 201.

²⁸⁸ Pieter Creutzberg dan J.T.M. van Laanen (eds), *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987), hlm. 98.

Secara umum impor beras Indonesia pada masa Orde Lama jauh lebih besar dibandingkan pada tahun terakhir masa kolonialisme Belanda. Seorang ekonom Australia, Hal Hill bahkan mengatakan bahwa Indonesia pada masa Orde Lama adalah negara pengimpor beras terbesar di dunia.²⁸⁹ Namun, instrumen ini secara politis dipandang bukan merupakan pilihan populer bagi pemerintah pada masa Orde Lama. Dalam Ketetapan MPRS No.:II/MPRS/1960 dinyatakan dengan tegas bahwa sebagai negara agraris ketergantungan Indonesia yang besar pada impor beras merupakan “noda nasional” dan “tragedi sejarah”.²⁹⁰ Selain mengingkari atau bahkan bertentangan dengan status sebagai negara agraris, secara ekonomis devisa yang dimiliki Indonesia untuk membeli beras dari luar negeri guna memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri juga sangat terbatas.



Sumber: Diolah dari Sie Kwat Soen, *Prospects for Agricultural Development in Indonesia* (Wageningen: Centre for Agricultural Publishing and Documentation, 1968), hlm. 38.

²⁸⁹ Hill, “The Economy”, hlm. 54.

²⁹⁰ Lampiran Buku II/4, 1960:843-851).

Sekalipun tidak populer, pada kenyataannya impor beras tetap dilakukan pemerintah karena produksi beras dalam negeri memang tidak mencukupi kebutuhan pangan penduduk. Pada tahun 1953 misalnya Indonesia harus mengimpor 700.000 ton beras dari luar negeri. Ancaman kekurangan bahan makanan semakin bertambah besar karena kebutuhan bahan pangan juga meningkat seiring dengan terus tumbuhnya jumlah penduduk Indonesia. Hal ini memaksa pemerintah melakukan impor beras dari luar negeri. Impor beras didatangkan terutama dari negara-negara tetangga yakni Siam, Birma, dan Vietnam.²⁹¹ Mempertimbangkan kenyataan akan pentingnya impor beras dalam konteks pencukupan ketersediaan pangan penduduk, maka pemerintah pada 1951 mengalihkan tugas penanganan urusan beras dari Menteri Pertanian, Ir. Suwato ke Menteri Perekonomian, yang semasa Kabinet Sukiman dijabat oleh Wilopo.²⁹² Untuk mengatasi kesulitan pemenuhan kebutuhan beras pada oktober 1957 Indonesia dilaporkan mengimpor beras dari Birma dan Italia. Menurut Wakil Perdana Menteri III Leimena, kegiatan “injeksi beras” langsung diarahkan ke daerah-daerah yang membutuhkan.²⁹³

Instrumen lain dalam konteks politik pangan adalah kebijakan harga. Pemerintah berusaha mematok harga beras demi menjaga stabilitas harga. Patokan harga yang ditetapkan biasanya rendah sebagai strategi pemerintah untuk menjaga agar harga beras terjangkau para konsumen. Kebijakan penetapan harga dasar gabah yang dianut pemerintah telah menjadi bagian penting strategi pemerintah Indonesia dalam rangka menjaga stabilitas politik pada tahun 1950-an, sebagai warisan kebijakan pemerintah kolonial terdahulu baik Belanda maupun Jepang. Kebijakan harga bahan pangan berorientasi konsumen yang ditetapkan pemerintah Indonesia merdeka

²⁹¹ Sukarno, “Soal Hidup atau Mati”, *Almanak Pertanian 1953* (Jakarta: Badan Usaha Penerbit Almanak Pertanian, 1953), hlm. 12.

²⁹² Soebagijo, *Wilopo*, hlm. 107.

²⁹³ “Beras Luar Negeri segera akan Tiba”, *Trompet Masyarakat*, 8 Oktober 1957, hlm. 1.

maupun sebelumnya dianut oleh pemerintah kolonial Belanda dan pendudukan Jepang disebut Mubyarto sebagai “politik pangan murah”.²⁹⁴ Keluhan terhadap kebijakan penetapan harga pembelian gabah untuk pemerintah yang sangat rendah juga sudah dilontarkan pada tahun 1950-an dan dinilai kontra-produktif oleh sebagian orang.²⁹⁵

Kebijakan mematok harga beras dinilai tidak memberi insentif bagi kaum petani untuk meningkatkan produksinya. Oleh karena itu, pada bulan Agustus 1964 dalam rangka mendorong produksi, pemerintah memulai pembelian beras petani dengan menggunakan harga pasar bebas dan meninggalkan kebijakan pembelian dengan harga murah. Dengan terjadinya perubahan kebijakan tersebut, pemerintah dihadapkan pada tugas yang sulit mengingat keterbatasan dana anggaran yang dimiliki pemerintah. Pada satu sisi, dengan pembelian berdasar harga pasar, pemerintah harus mengeluarkan lebih banyak dana untuk pengadaan stok gabah, sedangkan pada sisi lain juga harus memberi subsidi agar harga beras tetap terjangkau daya beli konsumen terutama pegawai negeri dan militer.²⁹⁶

Pemerintah memang juga mengeluarkan kebijakan kredit untuk membantu petani produsen dalam menjalankan usaha pertaniannya. Dari Jember misalnya dilaporkan bahwa pada 1952 Kantor Bank Rakyat Indonesia telah menyalurkan pinjaman kredit kepada kaum petani sebanyak 1.086 orang dengan total pinjaman lebih dari Rp. 106.000. Pemberian pinjaman kredit ini dimaksudkan untuk menghindarkan mereka dari jeratan lintah darat yang melepas pinjaman uang dengan bunga sangat tinggi.²⁹⁷ Pemberian kredit secara lebih sistematis bagi kaum tani dalam rangka pengadaan sarana produksi pertanian dimulai seiring dengan peluncuran proyek

²⁹⁴ Mubyarto, *Politik Pertanian*, hlm. 143.

²⁹⁵ “Keadaan Pembelian Padi tahun 1952”, *loc.cit.*

²⁹⁶ Sie Kwat Soen, *Prospects for Agricultural Development in Indonesia* (Wageningen: Centre for Agricultural Publishing and Documentation, 1968), hlm. 128.

²⁹⁷ “Mempertinggi Kaum Tani”, *Trompet Masjarakat*, 22 Maret 1952, hlm. 2.

padi sentra pada 1958. Mubyarto menyebut sistem kredit tersebut sebagai Sistem Perkreditan Pra-Bimas (1958-1964). Pemberian kredit dalam skema ini bersumber dari anggaran pemerintah melalui Departemen Pertanian dan disalurkan kepada petani lewat Organisasi Padi Sentra. Penyaluran kredit dengan cara ini dipandang gagal dan memunculkan banyak tunggakan sehingga sejak 1963/1964 penyaluran kredit dilakukan melalui institusi perbankan profesional, yang dalam hal ini dipercayakan kepada Bank Rakyat Indonesia (BRI).²⁹⁸

Pada musim tanam 1963/1964 BRI mulai menyalurkan kredit kepada para petani yang menjadi peserta Demonstrasi Massal (DEMAS) dalam menerapkan Panca Usaha Tani lengkap, yang kemudian menjadi embrio BIMAS yang populer pada masa Orde Baru.²⁹⁹ Akan tetapi, dana yang dimiliki pemerintah untuk program kredit ini masih relatif terbatas, kurang dari 20 persen dari total dana kredit yang dibutuhkan kaum tani. Bagi para petani produsen sendiri agar dapat memanfaatkan pinjaman kredit yang tersedia juga seringkali dinilai tidaklah mudah. Dalam prakteknya terdapat sejumlah persyaratan khusus serta prosedur administrasi yang rumit dalam pengajuan pinjaman kredit sehingga kurang memberi rangsangan bagi mayoritas kaum tani untuk memanfaatkannya.³⁰⁰

D. Kesimpulan

Uraian yang telah dipaparkan di atas memperlihatkan bahwa ketahanan pangan dan politik pangan merupakan persoalan kompleks dan telah menjadi isu sentral pada masa pendudukan Jepang dan Orde Lama. Baik pemerintah pendudukan militer Jepang maupun Orde Lama menyadari

²⁹⁸ Mubyarto, *Politik Pertanian*, hlm. 127-128.

²⁹⁹ Mubyarto, *Politik Pertanian*, hlm. 128.

³⁰⁰ Sie, *Prospects for Agricultural Development*, hlm. 131.

peran kunci yang mereka miliki dalam kaitan mewujudkan ketahanan pangan dan ketercukupan bahan pangan. Kedua pemerintahan tidak menganut pandangan bahwa ketahanan pangan dan ketercukupan pangan dapat terwujud secara alamiah melalui mekanisme pasar, yang sama sekali terlepas dari peran serta dan campur tangan pemerintah. Dalam menjalankan politik pangan, kedua pemerintahan memperlihatkan adanya kemiripan, diantaranya cukup menonjol dalam hal orientasi yang kuat pada pelipatgandakan produksi bahan pangan khususnya beras. Dalam kedua periode sejarah sektor produksi mendapat perhatian dan penanganan secara khusus. Berbagai upaya dilakukan untuk memperbaiki budidaya padi di kalangan petani baik dari segi teknologi bibit (pengenalan varietas padi unggul) maupun berbagai aspek teknis budidaya tanaman padi (cara tanam, pemupukan, pemeliharaan tanaman). Dalam beberapa aspek teknis penanaman apa yang dilakukan pada masa Orde Lama bahkan bisa dipandang sebagai kelanjutan maupun intensifikasi dari praktek-praktek yang mulai diintroduksi dan atau digalakkan pada masa pendudukan Jepang, diantaranya adalah penanaman dengan model larikan dan penggunaan pupuk non-kimiawi (kompos dan kandang).

Terlepas dari kesamaan ini, sejatinya juga terdapat perbedaan mendasar di antara keduanya menyangkut tujuan akhir dan terpenting yang hendak dicapai. Bagi pemerintah pendudukan militer Jepang, ketahanan pangan dan politik pangan pada dasarnya ditujukan untuk menjamin kepentingan dan kebutuhan Jepang dalam rangka memenangkan perang. Sebaliknya, tujuan terpenting ketahanan pangan dan politik pangan pada masa Orde Lama adalah menjamin tercukupinya kebutuhan pangan penduduk. Selain itu, dalam aspek pelaksanaan yang lebih teknis menyangkut dorongan bagi petani produsen, pemerintah Orde Lama memberi insentif berupa kredit, sedangkan pemerintah pendudukan Jepang belum melakukan hal demikian. Perbedaan juga tampak dalam kaitan dengan penanganan aspek konsumsi. Pada masa pendudukan Jepang diversifikasi konsumsi bahan pangan di

kalangan penduduk mendapat dorongan kuat dari pemerintah meskipun motif pokok yang mendasari anjuran ini adalah kelangkaan beras bagi konsumsi penduduk dan cara Jepang menjamin ketersediaan beras bagi kepentingan mereka. Lebih ekstrem lagi, otoritas Jepang bahkan memberlakukan pembatasan kuantitas beras untuk dikonsumsi penduduk. Pada masa Orde Lama dorongan pemerintah untuk diversifikasi konsumsi bahan pangan non-beras praktis kurang kuat gaungnya, walaupun diversifikasi dilakukan penduduk hal ini lebih didasarkan atas inisiatif sendiri.

Baik pemerintah Jepang maupun Orde Lama memberlakukan kebijakan pembelian beras untuk pemerintah dari kaum tani dengan harga murah. Hal ini merupakan instrumen penting dalam kedua periode sejarah untuk menjaga stok dan kecukupan bahan pangan beras. Perbedaan menonjol di antara keduanya terletak pada mekanisme pembelian. Pemerintah pendudukan Jepang mengandalkan mekanisme penyerahan wajib dalam kerangka pengadaan stok beras, sedangkan pemerintahan Orde Lama lebih mengandalkan pengumpulan padi dengan pembelian lewat mekanisme pasar. Perbedaan lain yang lebih penting agaknya adalah peran impor. Jepang sama sekali tidak menjadikan impor beras sebagai instrumen penting pengamanan stok pangan, sebaliknya lumbung pangan Indonesia, yakni Jawa malahan diharapkan dapat melakukan pengiriman beras ke wilayah pendudukan Jepang dan front perang Jepang di luar negeri. Hal ini sangat kontras dengan fenomena historis Orde Lama, yang mengandalkan impor beras dari luar negeri sebagai instrumen penting untuk mengamankan kebutuhan pangan dalam negeri.

Akhirnya, menarik pula untuk dicatat bahwa mewujudkan katahanan pangan melalui politik pangan bukanlah pekerjaan mudah dan sederhana, melainkan pelik dan rumit. Upaya mewujudkannya memerlukan kebijakan dan implementasi secara komprehensif, sistemik dan lintas sektoral, yang mencakup multi-aspek dari mata-rantai produksi, distribusi, hingga konsumsi. Banyak hal memang telah dilakukan Jepang dalam rangka mewujudkan dan mengelola

ketahanan pangan di Indonesia, namun politik pangan yang dijalankannya gagal mencapai target yang dipasang sehingga berujung pada krisis pangan dan meluasnya kelaparan di kalangan penduduk, termasuk petani produsen. Kegagalan tersebut bisa disimpulkan sebagian besar sebenarnya karena salah kelola dalam manajemen sumberdaya ekonomi, faktor-faktor lain termasuk yang faktor klimatis lebih berperan memberi efek memperparah. Faktor demografis bisa dikatakan tidak memainkan peran “kontra-produktif” dalam mewujudkan ketahanan pangan karena secara kuantitas malahan menurun. Kalaupun krisis pangan ikut menjadi warna mencolok dalam potret Orde Lama dan menjadi salah satu isu yang mengakhiri kekuasaan Presiden Sukarno, kehadirannya sebagian dipicu oleh faktor-faktor yang berbeda, yakni instabilitas politik dan tekanan demografis yang terus membengkak. Kedua persoalan ini menjadi tantangan besar yang diupayakan untuk direspons pada periode pemerintahan Orde Baru, selain promosi produksi beras lewat program Revolusi Hijau.

Bab V

KETAHANAN PANGAN PADA MASA ORDE BARU: MENCIPTAKAN STABILITAS EKONOMI DAN POLITIK MELALUI PANGAN

A. Pendahuluan

Tahun 1965 ketika Indonesia mengalami krisis politik dan ekonomi, maka rakyat bersama-sama kaum intelektual menuntut adanya Tritura (Tiga Tuntutan Rakyat) untuk memperbaiki keadaan. Salah satu poin penting dari Tritura adalah “turunkan harga beras”. Jika mengacu pada tuntutan tersebut, maka terlihat betapa pentingnya beras. Beranjak dari kasus tahun 1965 tersebut menunjukkan bahwa masalah politik pangan mengalami kemunduran. Untuk itulah Orde Baru melalui stabilisasi ekonomi berusaha meletakkan dasar-dasar politik pangan.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, pandangan yang menempatkan beras sebagai komoditas politik terus berlangsung. Dalam rangka menjaga ketersediaan beras untuk pegawai negeri dan TNI, pemerintah melakukan distribusi fisik. Beras yang tidak berhasil dikumpulkan dari produksi dalam negeri dicoba untuk dikompensasi dengan beras yang diimpor dari luar negeri. Kebijakan ini berdampak pada tingginya anggaran pemerintah yang harus dianggarkan untuk mengimpor beras, sementara ekspor berbagai komoditas sebagai sumber devisa untuk menutup anggaran impor beras belum bisa diharapkan. Di lain pihak kelangkaan

beras di masyarakat telah mengakibatkan melambungnya harga beras. Akhirnya, beras secara nyata telah menjadi salah satu faktor yang menyebabkan jatuhnya Sukarno dari kursi Presiden, karena salah satu tuntutan pada Tritura tahun 1966 adalah Turunkan Harga (beras)!.³⁰¹

Kebijakan mengenai pangan menjadi hal yang sangat penting karena dalam menghadapi segala kemungkinan, sebuah negara diharuskan mampu mencukupi kebutuhan pangannya dari sumber-sumber yang tersedia dan dikuasai oleh negara itu. Dengan menggunakan dasar pemikiran itu dan belajar dari sejarah, pemerintah Orde Baru menempatkan faktor ketersediaan atau kecukupan pangan sebagai salah satu prioritas dalam pembangunannya. Untuk itu sejak awal pemerintahannya, Orde Baru menciptakan berbagai bentuk kebijakan untuk menjaga ketersediaan beras yang dilakukan dengan memperbaiki produksi dalam negeri. Bagian ini akan membahas mengenai kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Orde Baru dalam menciptakan ketahanan pangan di Indonesia, termasuk didalamnya penetapan strategi, penciptaan lembaga dan perangkat lainnya, peraturan, posisi petani, infrastruktur, pengaruh ekonomi makro dan cuaca, capaian, dan dampaknya. Singkatnya tulisan ini akan memaparkan sejarah kebijakan pangan di Indonesia pada masa Orde Baru.

B. Konstruksi Sosial Beras dan Permasalahan Dasar Sektor Pertanian

Penjelasan diatas dengan nyata menggambarkan bahwa beras sudah lama memegang peran penting dalam pemenuhan kebutuhan pangan di Indonesia. Artinya beras dari waktu ke waktu selalu menjadi bahan pangan pokok bahkan kesan yang muncul beras merupakan satu-satunya

³⁰¹ Tjuk Eko Hari Basuki, "Riskan, Ketahanan Pangan Hanya Andalkan Beras" dalam *Suara Pembaruan*, 17 Oktober 2003.

makanan pokok dan satu-satunya bahan makanan yang memerlukan perhatian khusus. Hal yang tidak bisa dibantah lagi adalah persepsi penguasa yang selalu menyamakan ketersediaan pangan dengan swasembada beras. Sebuah mitos yang direproduksi secara berkelanjutan dari waktu ke waktu. Padahal fakta membuktikan bahwa bahan makanan pokok masyarakat Indonesia sangat beragam, selain beras mereka juga mengenal sagu, jagung, dan ketela pohon. Lalu mengapa seolah-olah bahan makanan pokok masyarakat di Indonesia dari waktu ke waktu satu-satunya adalah beras? Hal ini tidak bisa dilepaskan dari konstruksi sosial dan kultural beras sebagai bahan makanan masyarakat golongan atas dalam klasifikasi sosial.

Raffles dalam karyanya *History of Java* menggambarkan kedudukan beras dalam kehidupan sosial masyarakat Jawa pada saat itu:

*"Pulau Jawa adalah tanah pertanian yang besar; tanahnya adalah sumber besar harta kekayaannya.....beras merupakan bahan pangan utama seluruh lapisan penduduknya serta bahan pokok pertaniannya....sebagai persediaan makanan manusia, bahan utama sesudah beras adalah jagung..."*³⁰²

³⁰² Thomas Stamford Raffles, *History of Java*, Jilid I (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1978), hlm. 121



Masyarakat sedang menggarap sawah yang ditanami padi. Beras menjadi makanan pokok dan mendominasi sektor pertanian di Indonesia. Sumber: *Buku Peringatan 40 Tahun Indonesia Merdeka*; 1990

Dominasi beras atas sumber daya pangan lainnya di Indonesia dapat ditemukan dalam istilah-istilah lokal seperti “palawija” (Sansekrt, phaladwija) yang harafiahnya berarti sesuatu yang bukan beras (sekunder) atau pangan kelas dua,

sesuatu yang terkonstruksikan secara sosial dan budaya.³⁰³ Lambang padi digunakan sebagai simbol kemakmuran negara. Di daerah-daerah produsen jagung dan umbi jalar seperti Timor dan Papua, padi tetap disimbolkan sebagai lambang pemerintahan daerah. Tingginya ketergantungan pada beras di daerah seperti Timor, Maluku, Papua, dan Kalimantan telah terjadi sejak zaman kolonial yang memberlakukan perdagangan antarpulau di Nusantara. Oleh karena itu jika ada penilaian yang menuduh Suharto sebagai biang politisasi beras dan penyebab diskriminasi pangan lokal adalah tuduhan yang tidak sepenuhnya benar. Politisasi beras pada masa Orde Baru dibangun pada pola yang sudah terbawa sejak masa kolonial bahkan periode sebelumnya.³⁰⁴

Krisis pangan yang pernah beberapa kali terjadi di Indonesia merupakan suatu hal yang sangat ironis sebab Indonesia adalah sebuah negara agraris yang secara geografis sesungguhnya sangat diuntungkan untuk bercocok tanam komoditis pangan. Indonesia adalah negara dengan curah hujan yang tinggi, iklim yang relatif terduga serta tanah yang subur. Begitu juga, proporsi terbesar tenaga kerja nasional masih berada di sektor pertanian.

Berbeda dengan sektor pembangunan yang lain, sektor pertanian mempunyai ciri khas permasalahannya sendiri, yaitu:³⁰⁵

Pertama, dari sisi produksi, pembangunan sektor pertanian memiliki resiko yang relatif tinggi akibat derajat ketergantungan yang besar pada alam. Kemarau panjang, banjir dan tanah longsor dapat menyebabkan kegagalan produksi pertanian. Ketergantungan ini, misalnya, bisa diamati dari dampak yang dirasakan pada sektor pertanian akibat dari perubahan iklim global yang terjadi kini. Rata-rata musim tanam menjadi bertambah panjang, dan jumlah produksi

³⁰³ Jonathan Lassa, "Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005", dalam <http://www.zef.de/module/register/media>, diunduh pada 10 Mei 2010.

³⁰⁴ Anthony Reid, "The Pre-Colonial Economy of Indonesia" dalam *BIES*, Vol. XX No. 2., tahun 1984, hlm. 151- 167.

³⁰⁵ *Republika*, 25 Juni 2009.

marjinal per hektar lahan juga menjadi berkurang. Satu penelitian menengarai perubahan iklim telah menyebabkan berkurangnya produksi produksi jagung sebesar rata-rata 10 ribu ton per tahun di Indonesia.

Kedua, masih dari sisi yang sama, siklus produksi pertanian juga memiliki rentang waktu yang relatif panjang dari pada siklus produksi sektor lain, seperti manufaktur atau jasa. Produksi pertanian membutuhkan waktu tidak kurang dari dua-tiga bulan untuk mendapatkan hasilnya. Dengan panjangnya rentang waktu ini, maka resiko yang ada juga tinggi. Ancaman terhadap panen bisa datang sewaktu-waktu, baik karena faktor alam atau faktor ekonomi seperti kurangnya modal kerja petanian untuk membeli pupuk, pestisida dan kebutuhan-kebutuhan bercocok tanam lainnya.

Ketiga, akibat dari rentang yang panjang ini, produksi pertanian juga ditandai oleh siklus surplus dan defisit yang akut. Surplus akan terjadi pada saat panen dan beberapa bulan setelahnya, sementara defisit akan mulai terasa di pertengahan antara musim tanam dan panen. Dengan kondisi seperti ini, persoalan struktural pada *demand* dan *supply* komoditas pertanian, yang berujung pada fluktuasi harga menjadi tidak terelakan. Harga produk pertanian cenderung rendah pada saat *supply* komoditas berlimpah pada awal masa panen. Sebaliknya, harga cenderung tinggi pada paruh pertengahan antara musim tanam dan panen.

Keempat, adanya fluktuasi yang tinggi pada harga di tingkat lokal, juga diperparah oleh fluktuasi yang tidak kalah tajamnya pada perekonomian global. Faktor fundamental itu kemudian menyebabkan semakin berkurangnya lahan pertanian di tingkat global, peningkatan jumlah penduduk dan banyaknya negara yang beralih dari pertanian ke sektor-sektor lain di dunia.

C. Dari Thailand Hingga Burma: Usaha-usaha Mencukupi Kebutuhan Pangan pada Masa Transisi Tahun 1965 – 1967

Pasca peristiwa Gerakan 30 September 1965, kondisi perekonomian Indonesia sangat buruk karena terjadi kelangkaan persediaan beras. Kondisi ini diperparah oleh kondisi politik yang semakin memanas dengan munculnya gejolak dan demonstrasi dari berbagai organisasi yang mengumandangkan Tri Tuntutan Rakyat (Tritura); (1) Pembubaran PKI, (2) Perombakan Kabinet Dwikora, dan (3) Penurunan harga bahan pokok.

Pada bulan Desember 1965 terjadi krisis beras di Indonesia, oleh karena itulah pemerintah kemudian berusaha mengimpor beras dari negara-negara tetangga. Negara pertama yang dituju untuk melakukan impor beras adalah Thailand. Melalui nota tertulis Waperdam Leimena kepada Gubernur Bank Indonesia Jusuf Muda Dalam, dibuka L/C oleh Bank Indonesia sebesar US\$ 2.000.000 untuk sebuah perusahaan di Bangkok melalui bank di negara itu.³⁰⁶ Namun L/C itu tidak dapat dicairkan karena Bank Indonesia diragukan kemampuan pembayarannya. Oleh karena itulah diusahakan pembelian beras dengan meminta jaminan pemerintah Thailand. Usaha ini juga mengalami kegagalan, walaupun surat resmi dari Panglima KOTOE (Komando Tertinggi Operasi Ekonomi) telah dilengkapi tanda tangan beberapa tokoh seperti Sultan Hamengku Buwono IX, A.H. Nasution, dan Adam Malik. Tanda tangan tokoh-tokoh itu sengaja diminta oleh pemerintah Thailand melalui Wakil Perdana Menteri dan Kepala Intelijen Angkatan Darat.³⁰⁷

Di tengah kondisi politik dan ekonomi Indonesia yang tidak menentu, wajar jika pemerintah Thailand meragukan kemampuan pemerintah Indonesia. Selain tersirat dari penjelasan diatas, hal itu juga terlihat jelas ketika bank di

³⁰⁶ Bustanil Arifin, *Pangan dalam Orde Baru* (Jakarta: Kopinfo, 1994), hlm. 2.

³⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

Bangkok yang mengharuskan L/C Bank Indonesia itu mendapatkan konfirmasi dari salah satu bank Amerika kelas satu. Mengingat kondisi Indonesia saat itu, mustahil mendapatkan konfirmasi L/C Bank Indonesia dari bank Amerika kelas satu. Dengan usaha tersebut akhirnya Indonesia berhasil mendapatkan beras dari pemerintah Thailand sebanyak 20.000 ton setelah menjaminkan dua kapal Indonesia bermuatan tembakau yang sedang dalam perjalanan menuju Bremen, Jerman. Penjaminan itu atas izin Menteri Perkebunan, Frans Seda. Bulan Januari 1966, beras Thailand itu tiba di Indonesia di tengah gencarnya demonstrasi mahasiswa.

Tahun pertama pemerintahan Orde Baru, kebutuhan pangan rakyat Indonesia masih ditopang dengan kebijakan impor. Setelah mendapatkan pengalaman yang kurang menyenangkan dengan Thailand dalam upaya mendapatkan beras, pemerintah Orde Baru kemudian menjajagi impor beras dari Burma. Berbeda dengan Thailand, pemerintah Burma sangat kooperatif dan memahami kesulitan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam menyediakan kebutuhan beras untuk rakyatnya. Dengan surat resmi dari Panglima KOTOE, Suharto, pada bulan Maret 1966, Perdana Menteri Burma, Jenderal Ne Win memberikan dukungan dengan membantu pemerintah Indonesia sebanyak 20.000.000 ton beras. Jumlah beras itu harus dibayar oleh pemerintah Indonesia dengan kredit selama 6 bulan dan bunga 4% per tahun.³⁰⁸

Beras dari Burma tersebut telah mengamankan kebutuhan pangan rakyat Indonesia sepanjang tahun 1966. Masalah pangan yang mengarah pada krisis justru terjadi pada tahun kedua pemerintahan Orde Baru. Minimnya cadangan devisa yang dimiliki oleh pemerintah pada saat itu telah menyulitkan upaya-upaya dalam menanggulangi krisis. Dilain sisi, harga beras melambung tidak terkendali, diperkirakan pada waktu itu harga beras naik sekitar 230% dibanding pada tahun sebelumnya. Hal ini kemudian

³⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 9.

menyebabkan kesulitan masyarakat untuk mengkonsumsi beras. Terjadinya krisis beras pada tahun 1967 juga sangat dipengaruhi oleh faktor iklim, musim kemarau panjang yang melanda dunia pada akhir tahun itu telah menyebabkan kekeringan lahan pertanian dan gagal panen.

Kebijakan untuk mengimpor beras seperti yang dilakukan pada tahun sebelumnya sulit dilakukan karena musim kemarau berkepanjangan tidak hanya terjadi di Indonesia. Artinya kegagalan panen juga dialami oleh negara-negara yang pada tahun sebelumnya dijadikan oleh pemerintah Indonesia sebagai sasaran untuk mengimpor beras. Kesulitan tidak hanya dialami oleh pemerintah Orde Baru untuk mengimpor beras namun juga ketika melakukan kebijakan substitusi beras dengan makanan non-beras untuk bahan pangan. Upaya substitusi beras tidak berjalan dengan baik karena adanya konstruksi sosial beras yang kuat pada masyarakat Indonesia seperti sudah dijelaskan diatas. Selain faktor konstruksi sosial yang menempatkan beras sebagai bahan makanan pokok juga faktor kultural (terutama masyarakat Jawa) yang merasa belum makan jika tidak memakan nasi.

Konstruksi sosial dan budaya beras yang dipahami oleh masyarakat itu telah menyulitkan upaya pemerintah dalam melakukan kebijakan substitusi beras pada tahun 1967. Upaya substitusi beras yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru pada waktu itu adalah dengan mengedarkan bahan pangan dari tepung terigu, bulgur, dan "beras tekad".³⁰⁹ Kelangkaan beras pada tahun 1967 ini menyulut kembali demonstrasi dan protes dari mahasiswa yang kemudian mengarah pada masalah politik. Pengalaman krisis pangan tahun 1967 dijadikan sebagai momentum bagi Orde Baru untuk membangun sektor pertanian sebagai dasar dalam melakukan pembangunan di Indonesia. Program pemulihan ekonomi

³⁰⁹ Beras tekad adalah bahan makanan yang dibuat dari ramuan tepung gandum, kacang-kacangan, dan jagung yang dicetak menyerupai butir-butir beras dan berubah seperti bubur ketika dimasak.

yang direncanakan pemerintah terancam gagal karena krisis pangan pada tahun 1967 ini. Krisis ini menunjukkan kepada para pemimpin pemerintahan Orde Baru betapa mendesaknya memperluas produksi tanaman pangan.³¹⁰ Pemerintah yang baru berkuasa itu merasakan bagaimana pentingnya pengadaan beras dalam upaya menjaga kestabilan ekonomi dan politik negara. Oleh karena itulah tidak mengherankan jika pada pemerintahan Orde Baru selalu menempatkan beras sebagai tolok ukur kunci stabilitas nasional. Bahkan untuk memastikan semua program-programnya mengenai pengadaan persediaan pangan ini berjalan sesuai dengan jalur yang sudah ditetapkan, menurut beberapa sumber pemerintah Orde Baru menempatkan intelijen di Departemen Pertanian.³¹¹

Untuk memudahkan dalam melakukan pembahasan, dalam tulisan ini akan dilakukan periodisasi pembangunan pertanian selama pemerintahan Orde Baru dengan meminjam pendekatan yang dilakukan oleh Bustanul Arifin. Bustanul membagi periodisasi pembangunan pertanian selama masa Orde Baru menjadi 3 periode yaitu (1) Periode konsolidasi yang berlangsung antara 1967 – 1978. Periode ini merupakan masa peletakan fondasi pembangunan pertanian dalam rangka untuk mencapai kecukupan pangan nasional, (2) Periode pertumbuhan tinggi yang berlangsung antara 1978 – 1986. Periode ini merupakan masa pertumbuhan tinggi produksi pertanian di Indonesia sebagai hasil dari kebijakan pemerintah Orde Baru yang dilakukan pada periode sebelumnya, (3) Periode dekonstruksi yang berlangsung antara 1986 – 1997. Periode ini dikenal sebagai masa dekonstruksi sektor pertanian di Indonesia yang sangat memprihatinkan dikarenakan kebijakan proteksi besar-besaran terhadap sektor

³¹⁰ Anne Booth, “Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan” dalam Donald K. Emmerson, *Indonesia beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm. 190.

³¹¹ Andreas Maryoto, “Isu Pertanian dan Intelijen” dalam *Kompas*, 7 Maret 2009.

industri dan proses konglomerasi yang justru memperlambat laju pertumbuhan sektor pertanian.³¹²

D. Periode Konsolidasi 1967 – 1978

Strategi pembangunan Orde Baru pada masa awal ini didasarkan pada kondisi ekonomi dan sosial terutama pada sektor terbesar yang menghidupi masyarakat Indonesia yaitu sektor pertanian. Oleh karena itulah maka pada periode ini perhatian utama pembangunan Orde Baru diletakkan pada sektor pertanian terutama usaha-usaha untuk mencukupi kebutuhan pangan. Tiga kebijakan penting yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru pada waktu itu adalah; (1) intensifikasi, (2) ekstensifikasi, (3) diversifikasi yang secara spektakuler didukung oleh kemampuan meningkatkan produksi dan produktivitas sektor pertanian. Tiga kebijakan pertanian pada masa Orde Baru itu biasa disebut dengan Trimatra Pembangunan Pertanian.

Dalam konteks usaha tani, intensifikasi diterjemahkan sebagai penggunaan teknologi biologi, kimia, dan mekanis. Penggunaan teknologi biologi dan kimia ini dalam pelaksanaannya dikonsepkan sebagai *panca usaha tani*. Panca usaha tani mencakup lima paket teknologi usaha tani modern yang terdiri dari: (1) penyediaan bibit varietas unggul serta varietas unggul tahan wereng (VUTW) (2), penggunaan pupuk, (3) perbaikan dan pembangunan fasilitas dan sistem irigasi, (4) pemberantasan hama dan penyakit, dan (5) perbaikan cara-cara bercocok tanam.³¹³ Sementara ekstensifikasi adalah perluasan area yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan dan pertanian lainnya. Diversifikasi adalah penganeekaragaman usaha pertanian untuk menambah pendapatan rumah tangga petani,

³¹² Bustanul Arifin, "Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi Masa Orde Baru" *Makalah* Seminar Ketahanan Pangan dalam Perspektif Sejarah, Yogyakarta 5 Mei 2010, hlm. 4.

³¹³ Subejo, "Globalisasi dan Isu-isu Strategis dalam Pembangunan Pertanian di Indonesia" *Makalah* Studium General Study on Rural Empowerment, Fakultas Pertanian UGM Yogyakarta 25 Januari 2005.

sampai pada usaha tani terpadu peternakan dan perikanan yang telah menjadi andalan masyarakat pedesaan umumnya.³¹⁴

Perubahan mendasar dalam bidang pertanian dari cara-cara tradisional kepada penggunaan teknologi baik biologi, kimia, maupun mekanis inilah yang kemudian lebih dikenal dengan istilah Revolusi Hijau.³¹⁵ Revolusi Hijau ditandai dengan makin berkurangnya ketergantungan petani pada cuaca dan alam, digantikan dengan peran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam upaya meningkatkan produksi pangan.

1. Dari Bimas Gotong Royong Hingga Supra Insus: Mencari Bentuk Program Intensifikasi

Menurut Birowo, walaupun pelaksanaan program intensifikasi sejak masa pemerintahan Sukarno mengalami perubahan, namun pada prinsipnya mengandung tiga kegiatan pokok, yaitu:³¹⁶

- a. Diadakan kegiatan penyuluhan pertanian untuk menambah pengetahuan dan keterampilan petani tentang panca usaha tani dan kemudian mendorongnya untuk menerapkannya dalam usaha tani,

³¹⁴ Bustanul Arifin, *op.cit.* hlm.6

³¹⁵ Revolusi Hijau mulai mendapat perhatian setelah Thomas Robert Malthus (1766–1834) mulai melakukan penelitian dan memaparkan hasilnya. Malthus menyatakan bahwa kemiskinan adalah masalah yang tidak bisa dihindari oleh manusia. Kemiskinan terjadi karena pertumbuhan penduduk dan peningkatan produksi pangan yang tidak seimbang. Pertumbuhan penduduk lebih cepat dibandingkan dengan peningkatan hasil pertanian (pangan). Malthus berpendapat bahwa pertumbuhan penduduk mengikuti deret ukur (1, 2, 4, 8, 16, 31, 64, dan seterusnya), sedangkan hasil pertanian mengikuti deret hitung (1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, dan seterusnya). Hasil penelitian Malthus itu menimbulkan kegemparan di Eropa dan Amerika. Akibatnya, muncul berbagai gerakan pengendalian pertumbuhan penduduk dan usaha penelitian pencarian bibit unggul dalam bidang pertanian. Revolusi Hijau menjadi proyek penelitian untuk meningkatkan produksi pangan di berbagai negara di dunia.

³¹⁶ A.T. Birowo, “Analisa Kebijakan Produksi Pangan Nasional” dalam *Prisma*, Edisi 10 Oktober 1981, hlm. 4-5.

- b. Diadakannya penyaluran sarana produksi sehingga petani dapat memperoleh sarana produksi pertanian yang diperlukan untuk menerapkan panca usaha dengan murah, mudah dalam jumlah dan waktu yang tepat,
- c. Diadakannya penyediaan kredit untuk memungkinkan para petani membeli sarana produksi pertanian yang diperlukan, dan dapat dibayar kembali sesudah panen.

Selain untuk meningkatkan produksi tanaman pangan, program ini sekaligus juga bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani, disamping untuk memperluas kesempatan kerja, menghemat devisa, serta menjaga kelestarian sumber-sumber daya alam. Sebenarnya program yang mirip sudah mulai diterapkan di Indonesia sejak tahun 1959 dengan nama Sistem Padi Sentra. Setelah dilakukan *action research* pada tahun 1963, yang dipelopori oleh Djatijanto Kretosastro dan para dosen di Fakultas Pertanian Universitas Indonesia³¹⁷ dengan nama Pilot Proyek Panca Usaha Lengkap, yang akan dilaksanakan di Kabupaten Karawang, Jawa Barat.

Usul tersebut disetujui oleh Lembaga Koordinasi Pengabdian Masyarakat (LKPM) Departemen Pendidikan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan (PTIP) dengan bantuan hibah sebesar Rp 1,3 juta. Bantuan ini dipergunakan untuk membiayai proyek, antara lain membeli sarana produksi bagi para petani, yang diharapkan dikembalikan dalam bentuk *in natura* berupa padi, yang kemudian akan dimanfaatkan bagi kelanjutan proyek. Diharapkan kegiatan itu dapat menjadi perintis yang kemudian diperluas di daerah-daerah lain. Istilah lengkap tidak dimaksudkan untuk menggambarkan adanya kelima unsur dari panca usaha, atau lengkapnya perlakuan dalam setiap unsur panca usaha, tetapi dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa kegiatannya menyeluruh, disamping penerapan teknologi juga pelayanan sarana produksi dan penyuluhan.

³¹⁷ Pada September 1963 lembaga tersebut berubah menjadi Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor (IPB).

Tim *pilot project* kemudian mengikutsertakan para mahasiswa tingkat terakhir menjadi pelaksana lapangan. Mahasiswa yang berpartisipasi pada umumnya mengaitkan kegiatan tersebut dengan tugas akhir studi mereka. Kegiatan-kegiatan lapangan *pilot project* untuk musim hujan 1963 – 1964 dimulai pada tanggal 15 September 1963. *Pilot Project* Panca Usaha Lengkap itu dilakukan di tiga desa, yaitu Tanjungpura, Tunggakjati dan Karawangkulon. Ketiga desa itu mempunyai topografi yang rata, jenis tanahnya alluvial, dan pengairan teknis, yang berasal dari satu sumber dan golongan pengairan yang sama, yakni golongan II.

Pilot Project Panca Usaha Lengkap ternyata dapat mencatat produksi padi yang tidak mengecewakan pada musim hujan 1963/1964 (dipanen pada bulan April dan Mei 1964), menunjukkan kenaikan produksi antara 40 sampai 145 persen.³¹⁸

Upaya teknologi budidaya pertanian yang dilakukan itu berhasil meningkatkan produksi. Setelah berpengalaman melaksanakan *Pilot Project* Panca Usaha Lengkap selama dua musim, timbul pemikiran untuk memperluas ke daerah-daerah lain. Kemudian lahirlah apa yang disebut panca usaha padi sebagai materi penyuluhan yang prospektif dan usaha-usaha ini diubah menjadi sebuah gerakan Demonstrasi Massal Swasembada Bahan Makanan (Demas SSBM) pada tahun 1964. Demonstrasi Massal Panca Usaha padi sawah ini diperluas dan mengikutsertakan mahasiswa, ditunjang sebagai proyek Departemen Pendidikan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan (PTIP) sebagai bentuk darma pengabdian kepada masyarakat.³¹⁹

Demas SSBM yang pertama dilaksanakan pada musim hujan 1964/1965, mencakup areal sawah seluas 11.066 hektar pada 204 unit di Jawa dan luar Jawa. Dana untuk membiayai pelaksanaannya disediakan oleh Direktorat

³¹⁸ Syafrida Manuwoto (et al.), *Tahun 1963 Perguruan Tinggi Menjawab Tantangan Masalah Pangan*, (Bogor: IPB Press, 1992), hlm. 21.

³¹⁹ Sjamsoe'oed Sadjad, "Dari Bimas ke Inmas" dalam <http://www.sinartani.com/agriwacana>, diunduh pada 7 Mei 2010.

Pertanian Rakyat Departemen Pertanian dan LKPM Departemen PTIP. Dana untuk kredit bagi petani disediakan oleh Bank Koperasi Tani dan Nelayan (BKTN). Pelaksanaan Demas yang pertama ini mengerahkan sekitar 400 orang mahasiswa dari delapan Fakultas-fakultas Pertanian dan Akademi Pertanian Ciawi, pejabat dan petugas Dinas Pertanian Rakyat, pengurus Koperasi Produksi Pertanian, dan Pemerintah Daerah.³²⁰

Di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, program pelaksanaan program Demas SSBM dipelopori oleh Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada. Dengan menggunakan nama *Operasi Bhakti*, para mahasiswa dari Fakultas Pertanian UGM berupaya untuk melakukan transformasi perubahan cara bercocok tanam petani di wilayah Jawa Tengah dan DIY dari model tradisional (*instinctive*) kepada metode yang lebih rasional dengan tujuan untuk meningkatkan produksi hasil tanaman.

Mengingat suksesnya pelaksanaan Demas SSBM 1964/1965, Demas SSBM pada musim hujan 1965/1966 direncanakan akan diperluas 15 kali lipat, sehingga mencapai 150.000 ha. Karena areal Demas SSBM yang demikian luas maka diperlukan wadah organisasi yang lebih kuat. Oleh karena itu pada tanggal 14 Juli 1965, Komando Tertinggi Operasi Ekonomi (KOTOE) mengambil alih tanggung jawab Demas.³²¹ Pelaksanaan Demas SSBM di tingkat pusat menjadi tanggung jawab Departemen Pertanian dalam hal ini adalah Direktorat Pertanian Rakyat.

Pada tahun 1965/1966, seiring dengan adanya perubahan kelembagaan terutama pada aspek latar belakang pembentukan, pengorganisasian, target dan realisasi, penyaluran sarana produksi, pengembalian kredit, dan sistem penyuluhannya maka kelembagaan Program Demas diubah menjadi Bimbingan Massal (Bimas) Nasional. Disebut Bimas

³²⁰ Alexis Rieffel, "The BIMAS Program for Self-Sufficiency in Rice Production", dalam <http://www.jstor.org/stable/3350671>, diunduh pada 14 Mei 2010.

³²¹ Putri Budi, "Efisiensi Teknis Komoditas Padi pada Rezim Orde Baru" dalam <http://justmeputri.blogspot.com>, diunduh pada 6 April 2010.

Nasional karena baru pertama kali Program Bimas dilakukan secara besar-besaran dan berskala nasional.

Perubahan nyata pada Bimas 1966/1967 adalah dalam hal pendanaan program. Sebagai hasil konferensi di Tretes, Malang, pendanaan diintegrasikan dengan pengoperasian KOLOGNAS (Komando Logistik Nasional) yang mempunyai tanggung jawab utama dalam penyediaan dan pendistribusian beras untuk pegawai negeri dan militer. Sebagian dana pemerintah (30%) untuk Kolognas yang sedianya untuk pembelian beras, digunakan untuk membiayai program Bimas 1966/1967.

Selain beragamnya jenis Bimas, pengorganisasian program Bimas pada tahun 1967/1968 juga mengalami kesimpangsiuran atau ketidakjelasan. Selain Bimas swasta, juga terdapat jenis Bimas yang dibiayai oleh provinsi dan Bimas Nasional. Disamping itu terdapat juga administrasi yang terpisah dari proyek-proyek seperti Dewi Sri Jaya dan Medan Jaya. Pada periode inilah mulai diperkenalkan program Intensifikasi Massal (Inmas)³²² yaitu bagian dari Bimas namun memiliki pertanggungjawaban keuangan tersendiri. Selain itu terdapat *Bimas Gogo Rancah* yang meliputi areal padi gogo pada daerah yang cukup curah hujan. Sementara *Bimas Berdikari*, pendanaannya dipikul oleh provinsi atau oleh petani itu sendiri. Tipe lain Bimas adalah *Bimas Baru* yang khusus untuk memperkenalkan varietas baru PB 5 dan PB 8. Khusus di Sumatera dikenal KOPAN yang mengembangkan varietas padi yang hasilnya tinggi. Di beberapa tempat, program Bimas lokal dibiayai oleh pabrik gula, penggilingan padi, perusahaan seperti PT. Mantrust di Jawa Barat serta perkebunan swasta dan pemerintah.³²³

Pada tahun 1968/1969, upaya perbaikan dari program ini dilanjutkan oleh pemerintahan Orde Baru dengan mengubah kelembagaan Program Bimas Nasional menjadi Program Bimas Gotong Royong (Bimas GR). Disebut Bimas

³²² Pada tahapan Inmas petani sudah dianggap mampu untuk memenuhi kebutuhan sarana produksinya secara mandiri tanpa memerlukan bantuan kredit murah lagi.

³²³ Alexis Rieffel, *op.cit.*, hlm. 117.

Gotong Royong karena adanya kerjasama pemerintah dengan perusahaan swasta asing, terutama dalam hal pendanaan dan pengadaan sarana produksi pertanian (pupuk dan pestisida). Kerjasama dengan perusahaan asing ini berawal dari pengalaman pemerintah bekerjasama dengan CIBA dalam menyelenggarakan Bimas di Sulawesi Selatan pada tahun 1967/1968. Kerjasama ini dilanjutkan pada musim hujan 1968/69 yang menandai permulaan Bimas GR di tiga propinsi di Jawa. Dalam periode ini dikenal berbagai nama Bimas sesuai dengan nama perusahaan yang mensponsorinya seperti Bimas CIBA, Bimas COOPA, Bimas HOECHST, Bimas Patra Tani (Pertamina), dan Bimas Mitsubishi.

Perusahaan-perusahaan itu menyediakan dana berupa paket sarana produksi yang terdiri dari bibit, pupuk, insektisida dan uang sebagai biaya hidup serta upah pemberantasan hama, lampu perangkap hama dan alat-alat penunjang untuk penyuluhan. Kredit itu sifatnya tanpa bunga. Khusus pada Bimas GR CIBA, diterapkan pemberantasan hama dengan cara penyemprotan dengan pesawat udara sebagai upaya untuk memberantas hama secara intensif terutama untuk daerah-daerah yang sering mendapat serangan hama sundep yang parah (misalnya di pantai utara Jawa).³²⁴

Penyemprotan dengan pesawat udara ini menimbulkan berbagai kontroversi diantara para ahli atau pengamat. Sebagian ahli berpendapat bahwa cara penyemprotan dengan pesawat udara, sangat menguntungkan bagi daerah-daerah yang sering mendapat serangan hama. Di lain pihak, ditinjau dari segi efisiensi, penyemprotan dari udara ini dianggap terlalu mahal mengingat biayanya mencapai 20% dari total kredit sedangkan dengan penyemprot biasa yang dilakukan oleh petani sendiri tidak membutuhkan biaya atau dengan biaya yang relatif murah. Pada waktu itu belum terpikirkan bahaya aplikasi insektisida terhadap lingkungan. Misalnya saja penyemprotan obat dari udara oleh CIBA ternyata menimbulkan efek sampingan yang berbahaya, sekalipun

³²⁴ *Tempo*, 17 Februari 1979.

hama terbunuh, tapi hewan ternak milik petani juga terkena, dan yang lebih parah, sumur penduduk juga ikut diracuni obat anti hama.

Dalam hal penyaluran pupuk, obat-obatan dan bibit masih ditemui kesulitan seperti halnya dalam Bimas Nasional. Masalah tersebut berkisar pada masalah kualitas, keterlambatan dalam penyalurannya. Di beberapa daerah, penyaluran pupuk mengalami keterlambatan dan bahkan sebagian kualitasnya menurun karena tidak tersedia tempat penyimpanan yang memadai atau karena bungkusnya rusak. Sementara itu dalam hal penyaluran paket kredit terdapat perbaikan dalam hal prosedur pemberian kredit yaitu dengan cara memberikan kredit langsung tingkat desa. Sarana produksi tersebut diangkut langsung dari pelabuhan ke desa-desa oleh perusahaan swasta asing yang terlibat. Selanjutnya, paket kredit diberikan kepada petani melalui kepala desa yang menjadi pembina tingkat desa (Dewan Pelaksana Bimas Desa), sedangkan kredit uang disalurkan oleh Bulogda langsung kepada kepala desa.

Sementara itu dalam hal pengembalian kredit, menurut Inpres No. 31 tanggal 17 Oktober 1968 ditentukan seperenam dari hasil kotor panen (sebelum dikurangi *bawon*). Dengan ketentuan seperti ini diharapkan imbalan antara harga sarana produksi/pupuk dengan harga beras tidak lagi dipersoalkan tetapi cukup memberikan insentif kepada para petani. Di lain pihak resiko keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Bimas dapat dipikul bersama antara pemerintah dan petani dengan cara bagi hasil (bukan berdasarkan nilai mutlak terhadap besarnya kredit). Dalam hal pengembalian kredit ini muncul banyak masalah di lapangan baik berhubungan dengan masalah perbedaan persepsi menghitung sampai pada ketidakjujuran petugas. Belum lagi ketika hasil panen tidak sesuai dengan harapan yang kemudian menyebabkan petani mengembalikan kredit dengan persentase yang rendah.

Menumpuknya tunggakan kredit menyebabkan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 11 Th 1969. Inpres ini

berisi pernyataan penurunan paket untuk Bimas GR musim hujan 1969/1970 dan penentuan jumlah pengembalian kredit yang didasarkan pada jumlah minimal tertentu atau dalam bentuk uang.

Pada dasarnya pelaksanaan Bimas telah berubah dari ide semula sebagai suatu kegiatan penyuluhan karena pendekatan yang digunakan cenderung instruktif dengan keterlibatan pihak petani yang relatif rendah dalam hal perencanaan atau pengambilan keputusan. Perhatian utama pelaksanaan program sebagai upaya mencapai target produksi secepatnya, pada kenyataannya malah menunjukkan hasil sebaliknya. Keikutsertaan petani dalam program Bimas antara lain karena adanya insentif berupa subsidi pupuk dari pemerintah. Hal ini terbukti dari sikap petani terhadap Bimas cenderung "positif" dalam arti lebih menyukai ikut Bimas daripada tanpa ikut Bimas dengan harga pupuk di pasar Rp. 24,-/kg.³²⁵

Setelah dilakukan evaluasi mengenai kebijakan Bimas Gotong Royong, disadari bahwa dalam pelaksanaan Bimas Gotong Royong ditemukan banyak kekurangan, antara lain: (1) pengaturan sarana produksi yang sering tidak tepat jumlah, kualitas dan waktunya, (2) penyuluhan yang kurang intensif, dan (3) pengembalian kredit dengan tingkat bunga yang rendah (18%).

Namun dibalik kekurangan-kekurangan itu, juga terdapat beberapa manfaat Bimas Gotong Royong antara lain: (1) Bimas Gotong Royong telah membuktikan bahwa melalui pengusaha-pengusaha swasta nasional, pupuk dan sarana produksi lainnya dapat dikirimkan sampai ke desa bahkan sampai ke sawah petani; (2) cara pemberantasan hama pada tanaman padi melalui penyemprotan dari udara akhirnya terbukti manjur terutama terhadap sundep dan beluk yang merajalela di daerah-daerah sarang harna, yang sebelumnya belum pernah dikuasai; (3) petani non peserta Bimas Gotong Royong, dengan jalan memanfaatkan pupuk murah berasal

³²⁵ Syafrida Manuwoto (et al.), *op.cit.*, hlm. 47.

dari "kebocoran-kebocoran" Bimas Gotong Royong telah meyakini manfaat pupuk dan pestisida dalam usaha peningkatan produksi padi.³²⁶

Pengalaman Bimas Gotong Royong, terlepas dari sisi kekurangan maupun keberhasilannya, telah menetapkan langkah untuk memfungsikan kembali instansi-instansi yang terlibat. Bank Rakyat Indonesia diikutsertakan secara aktif, lembaga ekonomi desa diperkenalkan dan mulai dicoba di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan nama Badan Usaha Unit Desa (BUUD), sedangkan di Jawa Barat dengan nama proyek Tani Makmur. Sementara itu, instansi lain yang juga dilibatkan secara penuh adalah Bulog yang berfungsi sebagai lembaga penjaminan harga hasil produksi pertanian.

Bulog pada periode ini sudah mulai melakukan stabilisasi harga baik pada konsumen maupun produsen. Sementara itu pendirian BUUD, yang dirintis oleh Prof. Ir. Soedarsono Hadisapoetro (seorang Guru Besar dari Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta), bertujuan untuk membantu mendekatkan sarana produksi, kredit bank, sarana pengolahan dan pemasaran dalam satu satuan unit kerja. Selain itu lembaga ini juga berfungsi menjadi saluran kegiatan yang menghubungkan antara desa sebagai pusat produksi dan luar desa sebagai pusat konsumsi.

Banyaknya kelemahan dan kekurangan dalam pelaksanaan program Bimas GR akhirnya mendorong pemerintah untuk memperbaikinya yaitu dengan mengubah program Bimas GR menjadi Bimas Nasional yang Disempurnakan (BND) pada tahun 1970/1971. Perubahan kebijakan mengenai Bimas ini diawali dengan *pilot project* pada tahun 1969 di Yogyakarta.³²⁷ Prof. Ir. Soedarsono Hadisapoetro, merintis penyempurnaan Bimas dengan melaksanakan pilot proyek di empat kabupaten di DIY.

Dalam *pilot project* ini diperkenalkan pengorganisasian kegiatan dalam suatu kesatuan wilayah yang disebut "unit

³²⁶ *Ibid.*, hlm. 49.

³²⁷ A.T. Birowo, *loc.cit.*

desa", yang merupakan gabungan 6-7 desa dengan total areal sekitar 1.000 ha. Dalam kesatuan wilayah tersebut dibentuk Badan Usaha Unit Desa (BUUD) untuk menjalankan fungsi ekonomi, terutama pengolahan dan pemasaran hasil pertanian serta penyediaan sarana produksi.

Program Bimas Nasional yang Disempurnakan meliputi kegiatan sebagai berikut:

1. Penempatan tenaga penyuluh lapangan (PPL) lulusan SPMA diperbanyak sehingga setiap kecamatan memilikinya,
2. Pelayanan kredit melibatkan aparat bank dalam hal ini BRI dan langsung diberikan kepada petani perorangan.
3. Kios-kios pelayanan sarana produksi didirikan untuk setiap wilayah unit desa dan
4. Memperhatikan pengolahan hasil dan pemasaran.

Keempat unsur ini dikenal dengan *Catur Sarana* yang kemudian ditampung dalam suatu badan usaha yang dikenal dengan Badan Usaha Unit Desa (BUUD). Dengan keberhasilan program Bimas maka pada tahun 1969 dibentuk kelembagaan di tingkat pusat yaitu Badan Pengendali Bimas, ditingkat propinsi Badan Pembina Bimas dan di tingkat kabupaten Badan Pelaksana Bimas.³²⁸ Dalam periode ini Bimas merupakan usaha bimbingan bersama dari berbagai instansi dan lembaga pemerintah, baik di dalam maupun di luar lingkungan Departemen Pertanian, ke arah swadaya masyarakat tani sendiri dengan jalan Panca Usaha, pembinaan hasil pertanian, pengolahan hasil pertanian dan pemasaran serta pembangunan masyarakat desa.

Sasaran Bimas adalah petani/kelompok tani, baik sebagai obyek maupun sebagai subjek. Sebagai obyek petani merupakan titik sasaran pelayanan, sedangkan sebagai subyek petani merupakan pemimpin sekaligus sebagai pelaksana utama dalam usaha taninya. Dengan Bimas, perkembangan usahatani diarahkan pada: (a) praktek berusaha tani yang lebih baik (*better farming*), (b) berusaha

³²⁸ Putri Budi, *loc. cit.*

tani yang lebih menguntungkan (*better business*), (c) berkehidupan yang lebih layak (*better living*) dan tata kehidupan masyarakat yang lebih sejahtera (*better community*).³²⁹

Program BND ini secara khusus mendapat pendanaan kredit lunak dari Bank Dunia pada tahun 1970. Program inilah yang secara nyata bertujuan mencapai swasembada beras dengan jalan meningkatkan produksi padi di Indonesia. Dalam Pelita I, BND telah dapat menaikkan produksi beras rata-rata 4,5 % tiap tahun, namun pada Pelita II peningkatan produksi itu terasa mulai melamban seolah-olah terjadi pendataran (*leveling off*) kurva produksi padi. Selama Pelita I, program intensifikasi padi ini telah dilaksanakan di 23 propinsi, pada Pelita II ditambah satu propinsi lagi yaitu Sulawesi Tenggara. Dengan demikian sampai pada Pelita II berakhir hanya ada 3 propinsi yang belum melakukan program intensifikasi yaitu Propinsi Maluku, Irian Jaya, dan Timor Timur.³³⁰

Perkembangan areal intensifikasi padi sampai pada akhir Pelita I dan awal Pelita II melaju dengan cepat, namun mengendur pada pertengahan Pelita II. Pada Pelita II areal intensifikasi merosot dan makin jauh dari sasaran, sehingga menimbulkan gejala pendataran (*levelling off*) yang mencapai puncaknya pada tahun 1974. Dari segi areal tanam ini, program intensifikasi telah berhasil meningkatkan luas area dari 25,6% pada tahun 1970 menjadi 67% pada tahun 1980 dari seluruh areal panen padi. Peningkatan areal tanam juga terjadi pada program intensifikasi tanaman palawija (seperti jagung, ubi kayu, dan kedelai) antara tahun 1974 sampai dengan 1978. Namun secara keseluruhan peningkatan untuk areal tanam palawija belum mencapai sasaran yang ditargetkan. Pada periode ini baik pada program intensifikasi untuk tanaman padi maupun palawija perkembangan areal Inmas jauh lebih tinggi dibandingkan dengan areal Binmas. Kenyataan itu menandakan bahwa sistem Inmas tampaknya

³²⁹ Syafrida Manuwoto (et al.), *op.cit.*, hlm. 52.

³³⁰ A.T. Birowo, *loc.cit.*

lebih mudah dilaksanakan oleh para petani dibandingkan dengan sistem Binmas.

Tabel 1
Areal Panen dan Produksi Beras 1969-1978

Tahun	Areal (ribu/ha)	Produksi beras (ribu ton)	Rata-rata produksi beras (ton/ha)
1969	8.014	12.249	1,53
1970	8.135	13.140	1,62
1971	8.324	13.724	1,65
1972	7.898	13.183	1,67
1973	8.403	14.607	1,74
1974	8.509	15.276	1,80
1975	8.495	15.185	1,79
1976	8.369	15.845	1,89
1977	8.360	15.876	1,90
1978	8.929	17.525	1,96

Sumber: Nota Keuangan dan Rancangan Pendapatan dan Belanja Negara, Tahun 1981/1982.

2. Penyediaan Benih Unggul

Kebijakan pemerintah dalam menyediakan bibit unggul diawali dengan serangkaian kegiatan penelitian untuk menghasilkan benih-benih unggul yang sangat responsif terhadap penggunaan pupuk dan tahan terhadap serangan hama dan penyakit tanaman. Revolusi Hijau telah menjadi proyek penelitian untuk meningkatkan produksi pangan di berbagai negara di dunia. Sejumlah varietas padi-padian baru yang unggul, khususnya gandum, padi, dan jagung dikembangkan dalam upaya melipatgandakan hasil pertanian. Pelaksanaan penelitian pertanian disponsori oleh lembaga Ford and Rockefeller Foundation. Penelitian itu dilakukan di Negara Meksiko, Filipina, India, dan Pakistan. Di Meksiko pada tahun 1944 didirikan sebuah pusat penelitian benih jagung dan gandum. Pusat penelitian ini mendapat bimbingan

langsung dari Rockefeller Foundation. Hanya dalam beberapa tahun, para peneliti di lembaga tersebut berhasil menemukan beberapa varietas baru yang hasilnya jauh di atas rata-rata hasil varietas lokal Meksiko.³³¹

Diilhami oleh kesuksesan hasil penelitian Norman Borlaug di Meksiko, pada tahun 1962, Rockefeller Foundation bekerja sama dengan Ford Foundation mendirikan sebuah badan penelitian untuk tanaman padi di Filipina. Badan penelitian ini dinamakan *International Rice Research Institute* (IRRI) yang bertempat di Los Banos, Filipina. Pusat penelitian ini ternyata juga menghasilkan suatu varietas padi baru yang hasilnya jauh melebihi rata-rata hasil varietas lokal di Asia. Varietas baru tersebut merupakan hasil persilangan genetik antara varietas padi kerdil dari Taiwan yang bernama *Dee-Geowoogen* dan varietas padi jangkung dari Indonesia yang bernama Peta.

Hasil dari persilangan tersebut diberi nama IR 8-288-3 atau biasa dikenal dengan IR-8 dan di Indonesia dikenal

³³¹ Adalah keberhasilan seorang yang peneliti bernama Norman Borlaug dalam melepaskan beberapa negara dari krisis pangan pada akhir tahun 60-an dan awal tahun 70-an yang memperkenalkan revolusi hijau. Setelah ia menyelesaikan disertasi Ph.D-nya, ia membantu mengembangkan pertanian di Meksiko. Ia menemukan bibit gandum batang yang lebih pendek dari yang dikenal pada saat itu, yang merupakan penyilangan yang berhasil antara bibit Meksiko dengan bibit Jepang (Norin-10). Varietas baru ini tidak hanya menghasilkan butir gandum lebih banyak dari normalnya tetapi juga lebih tahan terhadap terpaan angin dan lebih responsif terhadap aplikasi pupuk. Dengan varietas baru ini Norman Borlaug memulai apa yang dikenal kemudian sebagai revolusi hijau, dan dengan cara ini pada akhir 1950-an Meksiko bisa lolos dari ancaman kelaparan dan bahkan bisa swasembada pangan. Setelah Meksiko, Norman juga membantu pemerintah India dan Pakistan. Di India, ia menebarkan ribuan ton bibit baru ini yang dibawa dari Meksiko. Selain itu, ia juga berhasil membujuk pemerintah India untuk merubah strategi pengembangan pertaniannya dengan langkah-langkah antara lain menyesuaikan harga gandum petani, menyebarkan pupuk dengan lebih agresif, dan membuka akses lebih luas bagi petani ke kredit perbankan. Akhirnya, pada awal 1970-an India juga dapat melepaskan diri dari bencana kelaparan. Setelah India dan Pakistan, revolusi hijau juga dilakukan di banyak negara lainnya termasuk di Indonesia, tidak hanya dengan tanaman gandum tetapi juga komoditas-komoditas lainnya, terutama padi. Rizal Malarangeng, "Norman Borlaug, Pemberi Makan Dunia", *Kompas*, Minggu, 22 Oktober 2006.

dengan sebutan padi PB-8. Setelah penemuan padi PB-8, disusul oleh penemuan varietas-varietas baru yang lain. Jenis-jenis bibit dari IRRI ini di Indonesia disebut padi unggul baru (PUB). Pada tahun 1966, IR-8 mulai disebarakan ke Asia diikuti oleh penyebaran IR-5 pada tahun 1967. Pada tahun 1968 di India, Pakistan, Sri Lanka, Filipina, Malaysia, Taiwan, Vietnam, dan Indonesia telah dilaksanakan penanaman padi jenis IR atau PUB secara luas di masyarakat.

Sampai tahun 1975, areal panen padi di Indonesia terdiri dari tiga varietas, yaitu (1) varietas lokal, (2) varietas unggul lama, dan (3) varietas unggul baru. Dengan meluasnya eksploitasi serangan hama wereng biotipe I dan II, maka areal penanaman padi di Indonesia terdiri dari lima jenis, yaitu (1) areal yang ditanami varietas lokal, (2) areal yang ditanami varietas unggul lama, (3) areal yang ditanami varietas unggul baru, (4) areal yang ditanami varietas unggul tahan wereng (VUTW) biotipe I, dan (5) areal yang ditanami varietas unggul tahan wereng biotipe II.³³²

Varietas padi yang tergolong dalam benih varietas unggul adalah Pelita I-1 dan Pelita I-2, sedangkan varietas yang tergolong dalam benih varietas unggul tahan wereng biotipe I (VUTW I) antara lain adalah jenis Serayu, Asahan, Brantas, Citarum, PB 26, PB 28, PB 29, dan PB 34. Sementara benih padi VUTW II antara lain adalah jenis Cisadane, Cimandiri, Ayung, PB 32, PB 36, PB 38, dan PB 42. Disamping varietas-varietas itu juga telah diproduksi benih padi untuk dataran tinggi seperti jenis Adil, Makmud, Batang Agam, dan sebagainya.

3. Penggunaan Pupuk

Untuk mendukung program intensifikasi pertanian, pemerintah Orde Baru juga berusaha meningkatkan produksi pupuk untuk kebutuhan dalam negeri. Sejak tahun 1969/1970 produksi pupuk Urea dalam negeri tiap tahun rata-rata

³³² Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm 196.

mengalami peningkatan sebesar 310%, yaitu dari 85,4 ribu ton pada tahun 1969/1970 menjadi 2.204,8 ribu ton pada tahun 1983/1984. Produksi pupuk ZA juga mengalami kenaikan dari 49,7 ribu ton pada tahun 1972/1973 menjadi 208 ribu ton pada tahun 1983/1984 atau tiap tahun rata-rata meningkat 26,5%.³³³

Untuk penggunaan pupuk (Urea, TSP, DAP, dan pupuk *compound*) pada tingkat nasional menunjukkan keadaan yang beragam setiap tahunnya. Penggunaan pupuk Urea pada usaha intensifikasi padi, penggunaan pupuk terendah terjadi pada tahun 1971 yaitu 405,8 ribu ton (rata-rata 140,62 kg/ha), dan tertinggi terjadi pada tahun 1979 yaitu 1.159 ribu ton (rata-rata 198,00 kg/ha). Sementara untuk pupuk TSP, penggunaan pupuk terendah terjadi pada tahun 1972 yaitu 37,9 ribu ton (rata-rata 11,63 kg/ha) dan tertinggi terjadi pada tahun 1978 yaitu 205 ribu ton (rata-rata 54,79 kg/ha).³³⁴

4. Penggunaan Racun Hama

Walapun terdapat kecenderungan meningkat, penggunaan racun hama (pestisida/insektisida), seperti halnya penggunaan pupuk, juga menunjukkan keadaan yang beragam. Penggunaan pestisida disebabkan oleh meningkatnya serangan hama dan juga kesadaran petani menggunakan racun hama. Rata-rata penggunaan insektisida pada usaha intensifikasi per hektar meningkat dari 0,56 kg/ha pada tahun 1971 menjadi 1,06 kg/ha pada tahun 1980. Penggunaan insektisida terendah terjadi pada tahun 1972 yaitu 1.410 ton (rata-rata 0,45 kg/ha) dan tertinggi terjadi pada tahun 1980 yaitu 6,338 ton (rata-rata 1,006 kg/ha).³³⁵

5. Perbaikan Sarana Irigasi

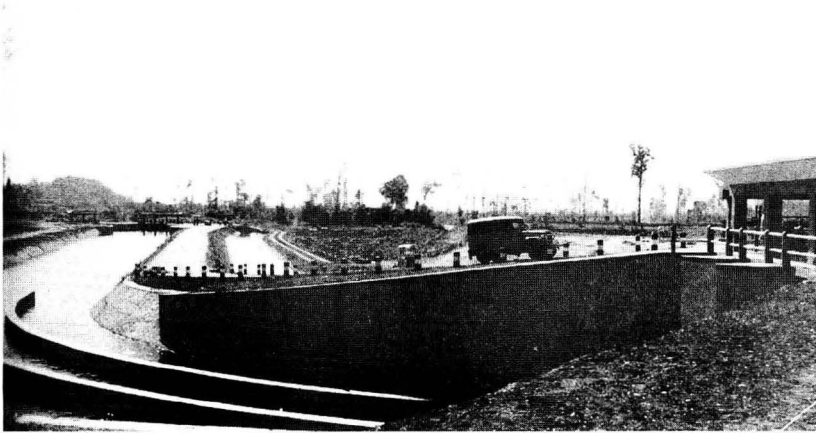
Sementara itu pada aspek perbaikan irigasi, pada Pelita I luas areal yang dilakukan rehabilitasi rata-rata mencapai diatas 135 ribu hektar pertahun, sedangkan pada Pelita II luas areal itu menurun karena rehabilitasi yang

³³³ *Ibid.*, hlm 197.

³³⁴ A.T. Birowo, *op.cit.*, hlm.6.

³³⁵ *Ibid.*, hlm.7.

dilakukan merupakan lanjutan yang dilakukan pada Pelita I yang belum selesai dikerjakan. Pada Pelita I target luas areal perbaikan irigasi adalah 830.000 hektar, namun realisasinya mencapai 953.546 hektar, sedangkan untuk Pelita II, dari target perbaikan 834.698 hektar, namun realisasinya hanya mencapai 513.505 hektar (61,5% dari target).³³⁶



Pembangunan bendungan untuk keperluan irigasi menjadi prioritas pemerintah Orde Baru. Di atas adalah gambar Bendungan Toraut di Kabupaten Bolaang Mongondow, Sulawesi Utara. Sumber: *Buku Peringatan 40 Tahun Indonesia Merdeka*, 1990

Strategi pembangunan irigasi pada Pelita I dipusatkan pada kegiatan rehabilitasi yang memang lebih cepat memberikan hasil disamping biaya pengerjaannya relatif murah dari pada membangun irigasi baru. Sebaliknya, pada Pelita II pekerjaan lebih banyak berupa perluasan irigasi daripada rehabilitasi. Secara umum, selama Pelita I dan II, rata-rata perbaikan irigasi masih berada di bawah target karena dari 1,38 juta hektar areal yang ditargetkan hanya dicapai sekitar setengah juta hektar saja.³³⁷

³³⁶ M. Suparmoko, "Pengembangan Pengairan dalam Strategi Pangan" dalam *Prisma* Edisi 10 Oktober 1981, hlm. 41.

³³⁷ Dibyo Prabowo dan A.j. Nyberg, "Irigasi dan Produksi Beras Tahun 1990: Kasus Indonesia" dalam *Agro Ekonomika* No. 11 tahun X, Oktober 1979, hlm. 90.

Tabel 2
Pembangunan di Bidang Pengairan 1969 -1978 (dalam hektar)

Tahun	Perbaikan irigasi	Perluasan irigasi	Perbaikan dan pengamanan sungai	Pembangunan perairan lainnya	Jumlah
1969/1970	210.330	43.153	73.259	21.059	347.801
1970/1971	171.549	24.379	62.406	25.000	283.334
1971/1972	135.754	46.400	67.045	14.905	254.104
1972/1973	154.944	45.834	55.875	45.397	302.050
1973/1974	263.496	31.480	40.483	12.436	347.895
1974/1975	108.956	20.684	71.124	8.154	208.918
1975/1976	105.143	88.522	105.754	34.368	333.787
1976/1977	116.893	63.435	88.744	16.190	295.262
1977/1978	112.015	41.157	103.238	27.246	283.656
1978/1979	70.498	41.715	62.228	122.604	297.045

Sumber: Nota Keuangan dan Rancangan Pendapatan dan Belanja Negara, Tahun 1981/1982.

6. Penyuluhan

Penyuluhan pertanian merupakan fasilitasi pembinaan yang kegiatannya sebagian besar untuk melayani bidang teknologi. Sejak tahun 1970/1971 tugas-tugas penyuluhan di tingkat wilayah unit desa (wilud) dibebankan kepada Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL). Sementara itu Penyuluh Pertanian Madya (PPM) yang berkedudukan di Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) dan Penyuluh Pertanian Spesialis (PPS) yang berada pada tingkat kabupaten atau provinsi bertindak sebagai pemberi dukungan di bidang teknologi maupun metodik penyuluhan.

Perkembangan jumlah PPL pada periode ini cukup pesat jika dibandingkan dengan lingkup kerjanya pada unit desa. Pada tahun 1970, seorang PPL membina 1,17 Wilud dan turun menjadi 0,91 Wilud pada tahun 1980. Sementara jumlah BRI unit desa pada tahun 1971 tercatat 1047 unit (rata-rata 1,74 wilud) dan meningkat menjadi 3.323 unit (rata-rata 3,16 wilud) pada tahun 1980. Kenaikan pesat juga terjadi dengan lembaga BUUD/KUD pada periode ini. Pada tahun 1971, BUUD/KUD di Indonesia berjumlah 104 unit, meningkat

menjadi 4.511 unit pada tahun 1980 yang berarti meningkat sebesar 42,37 kali selama kurun waktu itu. Seiring dengan kebutuhan untuk melakukan penyuluhan bagi program intensifikasi maka jumlah PPL juga mengalami kenaikan cukup signifikan pada periode itu. Pada tahun 1971 jumlah PPL di seluruh Indonesia mencapai 1.823 orang (rata-rata membina 1.535 hektar areal), naik menjadi 12.576 orang pada tahun 1980 (rata-rata membina 445,5 hektar areal).³³⁸

Tabel 3
Perkembangan Jumlah PPL dan PPS dengan Areal Intensifikasi Padi Periode 1971 – 1980

Tahun	Luas areal (1000 ha)	Jumlah PPL	Jumlah PPS	Rerata wilayah binaan/PPL	Rerata wilayah binaan/PPS
1971	2.798	1.823	113	1.534	24.76
1972	3.169	2.474	152	1.280	20.84
1973	3.988	3.960	197	1.807	20.24
1974	3.724	4.525	239	823	15.58
1975	3.637	4.834	254	770	14.31
1976	3.633	5.290	259	574	13.94
1977	4.229	8.311	300	508	14.09
1978	4.848	8.311	300	583	16.16
1979	5.023	10.361	382	484	13.14
1980	5.603	12.576	438	445	12.79

Sumber: BP Bimas

7. Kredit

Dalam paket program intensifikasi, selain yang sudah dijelaskan diatas, juga termasuk mengenai kredit. Paket kredit dibutuhkan oleh petani untuk meningkatkan produksi dan usaha taninya. Bentuk kredit yang diberikan kepada petani terdiri dari *in natura* dan uang tunai yang besarnya disesuaikan dengan luas lahan yang dimiliki. Pada awalnya diberi pinjaman kredit untuk jangka waktu satu musim tanam dengan bunga 1% per bulan, namun ketentuan ini kemudian

³³⁸ A.T. Birowo, *op.cit.*, hlm.9.

diubah dengan menggunakan sistem *two season's on cycle*, petani meminjam untuk jangka waktu dua musim yaitu musim hujan dan kemarau.

Sejak dimulainya sistem Bimas Nasional yang Disempurnakan (BND), pada tahun 1970/1971, telah disalurkan kredit Bimas/Inmas padi melalui BRI Unit Desa sebesar Rp 294,9 milyar. Pengembalian kredit sampai dengan 15 Desember 1977 berjumlah Rp 206,3 milyar atau 70% dari kredit Bimas/Inmas yang disalurkan. Besarnya tunggakan kredit petani ini, selain disebabkan perbedaan penafsiran ukuran padi ketika panen, juga dikarenakan kegagalan panen yang terjadi pada tahun 1972 dan 1973.

8. Peningkatan Produksi

Selama kurun waktu antara tahun 1971 – 1977, rata-rata hasil per hektar sawah yang mengikuti program Bimas/Inmas (intensifikasi) adalah 43,16 kwintal padi kering giling. Dibandingkan dengan hasil sawah non-intensifikasi, maka hasil sawah yang mengikuti program intensifikasi ini 60% lebih tinggi.

Tabel 4
Produktifitas Sawah Bimas dan Inmas Periode 1970 – 1977

Tahun	Hasil padi kering giling (kwintal/ha)		
	Intensifikasi	Non-intensifikasi	Rerata Keseluruhan
1970	41,23	27,54	31,6
1971	39,45	27,78	31,70
1972	43,48	24,47	32,10
1973	45,56	22,91	33,43
1974	43,68	27,41	34,43
1975	42,68	27,34	34,37
1976	45,77	29,29	36,40
1977	43,46	29,52	36,56
Rerata 1970-1977	43,16	27,03	33,77

Sumber: A.T. Birowo, "Peranan Bimas dan Inmas dalam Peningkatan Perekonomian Masyarakat" dalam www.i-lib.ugm.ac.id/jurnal/download.php

Selain peningkatan produksi padi, program intensifikasi pada periode ini juga diyakini oleh pemerintah Orde Baru juga mampu meningkatkan pendapatan petani. Survei Pertanian

yang dilakukan oleh BPS kurun waktu Januari – April 1976 menunjukkan bahwa pendapatan rata-rata petani yang sawahnya mengikuti program intensifikasi mendapatkan penghasilan Rp 141.771/ha, atau 12% lebih tinggi dibandingkan dengan penghasilan petani non-intensifikasi. Bahkan para petani program intensifikasi yang berada di wilayah Sumatera Utara, Sumatera Barat, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan dan Bali³³⁹, memperoleh pendapatan rata-rata lebih tinggi yaitu Rp 160.104/ha atau 10% lebih tinggi dari pendapatan petani non-intensifikasi di wilayah yang sama.³⁴⁰



Program intensifikasi dilakukan oleh pemerintah Orde Baru untuk meningkatkan produksi padi serta diharapkan mampu meningkatkan pendapatan petani.

Sumber: *Buku Peringatan 40 Tahun Indonesia Merdeka, 1990*

Dikarenakan pekerjaan petani yang mengikuti program intensifikasi ini lebih banyak dan beragam serta jumlah kredit yang disalurkan ke masyarakat pedesaan melalui BRI Unit Desa yang tinggi maka program intensifikasi juga telah berhasil meningkatkan kesempatan kerja dan kegiatan

³³⁹ Wilayah ini menghasilkan 80% produksi beras di Indonesia.

³⁴⁰ A.T. Birowo, "Peranan Bimas dan Inmas dalam Peningkatan Perekonomian Masyarakat" dalam www.i-lib.ugm.ac.id/jurnal/download.php, diunduh pada 12 Mei 2010

perekonomian pada tingkat pedesaan. Beberapa ekonom pertanian pada waktu itu menilai keberhasilan program Bimas/Inmas pada periode ini hanya pada level mikro saja namun pada level makro (menuju swasembada beras) belum mencapai apa yang diharapkan.

9. Krisis Beras Tahun 1972 – 1974

Ditengah upaya untuk mewujudkan peningkatan produksi pangan dalam negeri yang dipenuhi dengan target-target tertentu pada setiap aspeknya, terjadi krisis beras di Indonesia pada tahun 1972. Diluar prediksi dan prakiraan ilmuwan, di Indonesia terjadi siklus iklim sepuluh tahun yang mengakibatkan terjadinya banjir di beberapa daerah pada awal tahun 1972 dan disusul dengan kemarau yang sangat kering. Hal ini telah menyebabkan rusaknya tanaman padi dan berakhir dengan kegagalan panen, tidak hanya tanaman padi, namun juga tanaman palawija lainnya seperti jagung juga mengalami kerusakan.

Beberapa wilayah yang dikenal sebagai lumbung padi nasional waktu itu mengalami pukulan yang hebat seperti Jawa bagian tengah, Sulawesi bagian selatan dan Nusa Tenggara bagian timur. Di wilayah-wilayah itu produksi padi mulai pertengahan tahun 1972 mengalami kemerosotan yang sangat signifikan. Kondisi ini akhirnya menyebabkan kelangkaan beras di pasaran dan memicu melonjaknya harga terutama di kota-kota besar di Jawa. Harga bulanan sampai pada bulan Desember 1972 sudah mengalami kenaikan dua kali lipatnya, selengkapnya bisa dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 5
Kenaikan Harga Beras di Kota-kota besar di Jawa Tahun 1972

Kota	Harga Beras Tahun 1972 (per kg)	
	Agustus	Desember
Jakarta	Rp 46,20	Rp 82,01
Semarang	Rp 43,33	Rp 85,21
Yogyakarta	Rp 41,02	Rp 78,78
Surabaya	Rp 43,20	Rp 78,71

Sumber: Bustanil Arifin, *Pangan dalam Orde Baru*, (Jakarta: Kopinfo, 1994), hlm.76.

Sebenarnya kenaikan harga beras pada waktu itu tidak hanya terjadi di kota-kota besar di Jawa saja, melainkan juga terjadi di beberapa kota besar di luar Jawa seperti di Banjarmasin, Palembang, dan Medan. Krisis beras ini semakin diperparah keadaannya karena telah memicu kenaikan harga gabah seperti yang terjadi di Kalimantan Selatan. Bahkan kondisi ini semakin diperparah karena beberapa daerah di luar Jawa khususnya menerapkan kebijakan perizinan dalam perdagangan beras antar pulau. Bulog sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam hal ini pada awalnya tidak berdaya dalam mengantisipasi kondisi yang tidak pernah diduga.

Menghadapi krisis beras ini, pemerintah Orde Baru mempertaruhkan semua perencanaan pembangunan yang telah dimulai sejak Pelita I. Oleh karena itulah Bulog ditugaskan untuk melakukan pembelian-pembelian dalam negeri, impor beras yang semula telah dikurangi, terpaksa digalakkan lagi, baik melalui pemanfaatan bantuan luar negeri maupun melalui saluran-saluran komersial, untuk menutup kelangkaan beras dalam negeri. Usaha impor beras dari luar negeri juga mengalami hambatan karena seperti terjadi pada tahun 1967, musim kering yang berkepanjangan pada tahun 1972 juga melanda negara-negara produsen beras. Kondisi ini juga sangat berpengaruh terhadap harga beras dunia yang melambung tinggi, selain itu transportasi angkutan kapal sulit dicari dan biayanya mahal.

Impor beras dari luar negeri relative mulai terealisasi pada bulan Oktober dan November tahun 1972. Total impor beras selama periode April 1972 sampai dengan Maret 1973 mencapai 1,22 juta ton dan pada periode April 1973 sampai Maret 1974 mencapai 1,23 juta ton. Melalui pembelian beras dalam negeri dan beras impor itu, Bulog kemudian dapat melakukan intervensi pasar dan memenuhi kebutuhan masyarakat, terutama untuk golongan anggaran. Total intervensi pasar atau penyaluran beras Bulog ke pasaran

pada periode 1972/1973 mencapai 862.064 ton dan 509.245 ton pada periode 1973/1974.³⁴¹

Walaupun pemerintah beralasan bahwa krisis beras pada waktu itu terjadi dilatarbelakangi karena musim kemarau yang berkepanjangan, namun beberapa ahli ekonomi pertanian mempunyai pendapat yang berbeda. Mears berpendapat, bahwa memang pada waktu itu terjadi musim kemarau yang berkepanjangan, namun hal itu bukanlah faktor tunggal penyebab terjadinya krisis beras. Menurut Mears pemerintah Orde Baru terlalu percaya diri ketika program peningkatan produksi beras menunjukkan keberhasilan pada periode 1969 – 1971. Oleh karena itulah estimasi produksi beras pada periode selanjutnya yang dilakukan oleh BPS untuk wilayah Jawa dan Madura, dan Jawatan Pertanian Rakyat untuk wilayah luar Jawa meleset terutama adalah angka-angka konversi dari gabah ke beras. Angka-angka prakiraan itu, menurut Mears, bisa digunakan untuk tujuan statistik namun tidak untuk tujuan operasional.³⁴²

Krisis pangan pada periode ini telah memberi pelajaran berharga bagi pemerintah Orde Baru dalam mengelola ketersediaan pangan di dalam negeri. Oleh karena itulah beberapa kebijakan baru kemudian diambil untuk mengantisipasi terulangnya peristiwa serupa. Kebijakan yang diubah antara lain mengenai orientasi intervensi pasar pemerintah, dari orientasi menekan harga ke orientasi mengikuti mekanisme harga yang dibentuk oleh pasar. Dengan kebijakan ini peran Bulog lebih banyak mengikuti harga pasar dengan beberapa penyesuaian. Langkah lainnya yang diambil adalah dengan menaikkan harga dasar gabah dengan menyertakan BUUD/KUD dalam pembelian beras untuk pemerintah. Sementara untuk memperlancar arus beras antar pulau, diberlakukan kembali pembatasan dengan izin gubernur daerah setempat sebagai pengendaliannya.

³⁴¹ Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm.78.

³⁴² Leon A. Mears, *Era Baru dalam Ekonomi Perberasan di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Press, 1982) hlm.24

E. Periode Konsolidasi 1979 – 1986

1. Pemantapan dan Pengembangan Program Intensifikasi

Berdasarkan Keppres Nomor 6 Tahun 1979, struktur Badan Pengendali Bimas mengalami perubahan. Istilah Badan Pengendali Bimas diubah menjadi Badan Koordinasi Bimas. Struktur Badan Koordinasi Bimas terdiri dari Badan Koordinasi Bimas dan Satuan Pengendali Bimas. Di tingkat daerah strukturnya sama dengan struktur sebelumnya tetapi istilah Badan diubah menjadi Satuan. Ketua Satuan Pengendali Bimas dipegang oleh Menteri Muda Urusan Produksi Pangan dibantu Sekretaris Satuan Pengendali Bimas yang dirangkap Direktur Jenderal Pertanian Tanaman Pangan dan Wakil Sekretaris Satuan Pengendali Bimas dirangkap oleh Sekretaris Menteri Muda Urusan Produksi Pangan.

Pada periode ini sistem Bimas menjalani pemantapan. Sebagai tindak lanjut Keputusan Sidang Kabinet Terbatas tanggal 2 Mei 1979 ditetapkan bahwa akan dilaksanakan perlombaan Intensifikasi Khusus sejak masa tanam tahun 1979.³⁴³ Lomba intensifikasi khusus pertama kali dimenangkan oleh kelompok tani Rajasa dari Kabupaten Tabanan, Bali. Intensifikasi Khusus (Insus) adalah pelaksanaan Program Bimas oleh petani secara berkelompok guna memanfaatkan potensi lahan sawah secara optimal. Program Insus ini mulai dilaksanakan pada tahun 1981 dan menitikberatkan pembenahan pada aspek pemberian pupuk secara berimbang, penanaman secara serempak, dan penggunaan varietas padi unggul tahan hama wereng.

Mengingat bahwa pola Insus sangat mengandalkan keberhasilan pada koordinasi kelompok, maka pada tahap selanjutnya lebih dikenal dengan istilah pola Operasi Khusus (Opsus) yang merupakan gerakan petani untuk bertanam secara serempak dalam sebuah kawasan areal tertentu. Penyempurnaan yang dilakukan dalam pola Opsus ini adalah:³⁴⁴

- a. Perencanaan disusun sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah, sehingga merupakan perencanaan hasil kesepakatan bersama antar unsur pelaksana,

³⁴³ Syafrida Manuwoto (et al.), *op.cit.*, hlm. 53.

³⁴⁴ Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm.209.

- b. Pada pola Opsus ditekankan pada peningkatan kedisiplinan kerja antar lembaga yang terlibat dalam rangka menghindarkan diri dari gejala rutinitas,
- c. Sistem komunikasi dari tingkat desa sampai tingkat pusat ditingkatkan dengan membentuk Pusat Pembina dan Pelaksana Bimas di lapangan,
- d. Untuk mencapai kelancaran kerja kemudian dibentuk kelompok-kelompok kerja (Pokja) penyuluhan dan penerangan, pembinaan budidaya, sarana pertanian dan perkreditan, pasca panen dan pemasaran, serta rehabilitasi dan reboisasi lahan.

Daerah pelaksana pertama pola Opsus adalah Propinsi Nusa Tenggara Barat dengan nama program *Operasi Tekad Makmur*, yang telah mengubah wilayah ini menjadi salah satu daerah produksi beras utama di Indonesia. Operasi Tekad Makmur di NTB ini dimulai pada masa tanam tahun 1980/1981 dengan meliputi areal seluas 26.200 ha. Keberhasilan pola Opsus di NTB ini mendorong pemerintah untuk menerapkan di wilayah yang lain. Oleh karena itu pada masa tanam 1981/1982 pola ini kemudian diterapkan di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Selatan.³⁴⁵ Sampai dengan masa tanam tahun 1986/1987, pola ini sudah diterapkan di 18 provinsi, di luar 4 provinsi yang melaksanakannya atas prakarsa daerah itu sendiri.

Sasaran utama pelaksanaan operasi khusus ini masih sama dengan program-program sebelumnya yaitu untuk meningkatkan produksi padi namun lebih dikonsentrasikan pada lahan kering dalam rangka mencapai swasembada beras. Oleh karena itu persawahan tadah hujan, lahan pasang surut dan lebak menjadi lahan utama yang dikembangkan pada pola ini sehingga produktifitasnya dapat meningkat secara signifikan.

Pada tahun 1986 peranan Insus terhadap peningkatan produksi beras nasional mulai menunjukkan gejala "*levelling off*", yaitu ketika areal Insus di atas 50% dari areal panen. Hal ini merupakan ancaman bagi kelestarian swasembada pangan yang dicapai pada tahun 1984 dan harus ditangani secara serius. Kejadian itu hampir sama dengan kejadian pada tahun 1975 – 1977. Selanjutnya dilakukan kajian untuk mencari solusi

³⁴⁵ Syafrida Manuwoto (et al.), *op.cit.*, hlm. 53.

dari permasalahan tersebut. Setelah dilakukan kajian maka diambil kesimpulan bahwa permasalahan tersebut dapat diatasi dengan meningkatkan mutu intensifikasi pada satu sisi, sementara pada sisi yang lain tetap melakukan perluasan lahan pertanian terutama di luar Pulau Jawa.

Peningkatan mutu intensifikasi yang dilakukan pada waktu itu antara lain³⁴⁶:

- a. Peningkatan areal yang menggunakan benih bermutu serta meningkatkan populasi tanaman;
- b. Perluasan areal usaha tani yang menerapkan pemupukan berimbang dengan dosis dan waktu yang tepat;
- c. Peningkatan areal yang menggunakan zat pengatur tumbuh dan pupuk pelengkap cair;
- d. Pemberantasan hama/penyakit dengan jalan mengamalkan Pengendalian Hama Terpadu (PHT); dan
- e. Peningkatan mutu pengolahan tanah dengan sekaligus mempercepat pengolahan tanah untuk menjamin terlaksananya pola dan jadwal tanam yang ditetapkan.

Untuk mempertinggi peluang keberhasilan diusahakan agar peningkatan mutu intensifikasi itu terkonsentrasi pada wilayah dengan potensi sumber daya yang terbaik, sehingga masukan perangkat lunak (manajemen, kepemimpinan dan keahlian) dapat dipusatkan untuk beroperasi dan berinovasi di wilayah terbatas dan tidak terpecah. Dalam menangani kondisi dengan wilayah yang lebih luas yang di dalamnya terdapat kerjasama antar kelompok tani pelaksana Insus, maka diperlukan rekayasa sosial dan rekayasa ekonomi baru yang disebut Supra Insus. Program ini mulai diberlakukan secara resmi pada tahun 1987.

Berbeda dengan Insus yang mendasarkan kegiatannya pada kerjasama antar petani dalam suatu kelompok tani, program Supra Insus dilaksanakan berdasarkan pada kerjasama antar kelompok tani dalam suatu wilayah area tertentu. Kerjasama antar Wilayah Kerja Penyuluhan Pertanian/Wilayah Kerja Balai Penyuluh Pertanian (WKPP/WKBPP) ini membentuk suatu kesatuan kerjasama

³⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 59.

yang disebut dengan Unit Himpunan Supra Insus, dengan areal usaha tani sekitar 25.000 ha.³⁴⁷ Kerjasama dalam Unit Himpunan Supra Insus dapat dilakukan minimal 2 WKPP/WKBPP. Program Supra Insus dilaksanakan pada tahap pertama, yaitu masa tanam 1987, Opsus Jatiluhur Pantai Utara (Opsus Jalur Pantura) meliputi luas 270.000 ha yang tersebar di lima kabupaten (Tangerang, Bekasi, Karawang, Subang, dan Indramayu) Propinsi Jawa Barat, ditambah dengan Panduan Supra Insus di tiga kabupaten, yaitu Pekalongan (Jawa Tengah), Jombang (Jawa Timur) dan Sidrap (Sulawesi Selatan).

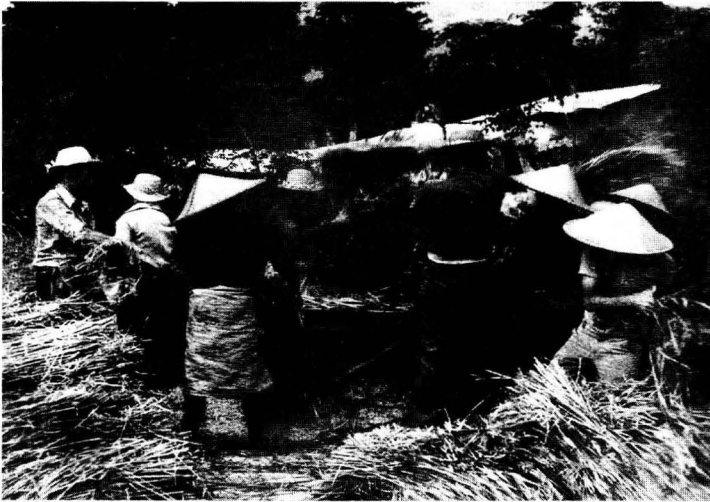
Pada pelaksanaan Supra Insus tahun 1987 itu diterapkan 10 unsur teknologi yang disebut 10 Unsur Teknologi Supra Insus yaitu: (1) Pengaturan pola tanam, (2) Pengolahan Tanah yang sempurna, (3) Penggunaan benih yang bersertifikat berlabel biru, (4) Pergiliran varietas, (5) Penerapan jarak tanam yang sesuai dengan buku teknis, (6) Pemupukan berimbang, (7) Tata guna air di tingkat usahatani, (8) Penggunaan pupuk pelengkap cair, (9) Pemakaian pestisida secara bijaksana dan pengendalian jasad pengganggu secara terpadu dan (10) Penanganan panen dan pasca panen³⁴⁸.

Peningkatan Produksi dan Pencapaian Swasembada Beras

Pada periode ini, upaya-upaya peningkatan produksi bahan pangan untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri merupakan lanjutan dari Pelita I dan II. Namun pada periode ini peningkatan produksi pangan sudah menargetkan pencapaian swasembada beras secara eksplisit. Untuk mencapai itu maka dilaksanakan empat usaha pokok, yaitu intensifikasi, ekstensifikasi, diversifikasi, dan rehabilitasi.

³⁴⁷ Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm.210

³⁴⁸ Syafrida Manuwoto (et al.), *op.cit.*, hlm. 61.



Kegiatan pascapanen. Salah satu masalah yang masih terus diupayakan pemecahannya saat itu adalah peningkatan teknologi pascapanen untuk mengurangi hilangnya hasil panen dan meningkatkan produksi beras.

Sumber: *Buku Peringatan 40 Tahun Indonesia Merdeka*; 1990

Upaya peningkatan produksi pangan pada periode ini secara khusus terjadi pada produksi komoditas beras sebagai dampak pelaksanaan Intensifikasi Khusus (Insus) pada masa tanam 1979 dan Operasi Khusus (Opsus) pada masa tanam 1980/1981. Peningkatan produksi beras pada periode ini selain karena pelaksanaan Insus dan Opsus, juga disebabkan adanya peningkatan sarana dan prasarana aspek-aspek pendukung sektor pertanian lainnya. Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) yang pada akhir Pelita II hanya berjumlah 167 unit dengan 8.311 PPL untuk seluruh Indonesia meningkat jumlahnya menjadi 1.321 unit dengan 13.353 PPL pada tahun keempat Pelita III. Peningkatan juga terjadi pada kualitas jaringan sarana irigasi yang pada Pelita III mencapai 407.531 ha. Disamping itu juga dilakukan rehabilitasi dan pembangunan jaringan sarana irigasi tersier seluas 710.188 ha serta pembangunan waduk-waduk besar seperti Waduk Gajah Mungkur di Jawa Tengah, Waduk Wadas di Jawa Timur, Waduk Ray Reren di Lampung dan Waduk Batu Jali di Lombok.³⁴⁹

³⁴⁹ Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm.225.

Diversifikasi pangan juga sudah mulai tampak hasilnya ketika terjadi peningkatan produksi beberapa komoditas selain beras pada periode ini. Jagung misalnya mengalami peningkatan produksi sekitar 9,2%/tahun, ubi kayu meningkat sekitar 0,6%/tahun, daging meningkat sekitar 7,3%/tahun, telur meningkat sekitar 17,4%/tahun, dan susu meningkat sekitar 17,2%/tahun.

Tabel 6
Produksi Beras dan Palawija 1969 – 1989
(dalam ribuan ton)

Tahun	Gabah	Jagung	Kedele	K.Tanah	K.Hijau
1969	18.854	2.293	389	267	38
1970	20.215	2.282	498	281	40
1971	21.114	2.606	516	284	53
1972	20.281	2.255	518	282	66
1973	21.481	3.690	541	290	71
1974	22.464	2.993	589	307	70
1975	22.331	2.903	590	380	61
1976	23.301	2.572	522	341	70
1977	23.947	3.143	523	409	86
1978	25.772	4.029	617	446	100
1979	26.283	3.606	680	418	102
1980	29.652	3.994	653	470	141
1981	32.772	4.509	704	475	148
1982	33.584	3.235	521	437	123
1983	35.303	3.885	536	467	176
1984	38.136	5.288	769	535	187
1985	39.033	4.330	870	528	200
1986	39.727	5.920	1.227	642	213
1987	40.078	5.155	1.161	524	206
1988	41.676	5.155	1.161	589	285
1989	43.206	5.360	2.275	572	263

Sumber: Beddu Amang, *Kebijaksanaan Pangan Nasional*, (Jakarta: Dharma Karsa Utama, 1995), hlm. 41

Upaya dan kebijakan-kebijakan dalam bidang pertanian dan pangan yang dilakukan oleh pemerintah Orde

Baru sampai Pelita III mulai menunjukkan hasil yang sangat signifikan memasuki Pelita IV. Walaupun menghadapi berbagai tantangan, seperti ancaman kekeringan, namun produksi pangan tetap mengalami kenaikan terutama pada kualitas produksi padi. Pada periode ini produksi per hektar naik rata-rata 6,1% setahun, sementara areal pertanian hanya naik sekitar 0,62 setahun.³⁵⁰ Rata-rata kenaikan produksi padi antara tahun 1969 – 1984 adalah 5% per tahun. Pertumbuhan paling tinggi justru terjadi pada Pelita III ketika mencapai 6,8% per tahun.³⁵¹ Pertumbuhan produksi inilah yang kemudian mengantarkan Indonesia menjadi negara swasembada pangan pada tahun 1984.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru melalui berbagai program pembangunan pertanian menuai hasil yang dicita-citakan pada pertengahan tahun 1980 ini. Pada tahun 1960-an, tingkat ketersediaan pangan beras diperkirakan kurang dari 100 kg per kapita, namun pada tahun 1983 jumlah itu berubah menjadi 146 kg per. Impor beras yang pada awal tahun 1960-an menjadi satu-satunya kebijakan utama untuk menjamin ketersediaan pangan domestik, pada periode ini dapat dikatakan hampir tidak ada. Hal inilah yang kemudian oleh pemerintah Orde Baru dijadikan sebagai dasar bahwa swasembada beras sudah tercapai. Prestasi luar biasa ini tidak terlepas dari hasil gabungan antara penerapan kemajuan teknologi pertanian, kebijakan pemerintah, dan inisiatif serta kerja keras para petani di seluruh Indonesia.³⁵²

Beberapa pengamat menyatakan bahwa salah satu keberhasilan pemerintah Orde Baru adalah mengurangi kemiskinan melalui antara lain pembangunan sektor pertanian. Pilihan pada sektor ini sebagai cara mengurangi kemiskinan karena sebagian besar penduduk hidup di perdesaan dan sebagian besar dari mereka kerja di sektor tersebut, baik sebagai petani maupun buruh tani.³⁵³ Bahkan, Booth mengatakan bahwa

³⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 226.

³⁵¹ Gunawan Sumodiningrat, *Potensi Pertanian Pedesaan dan Swasembada Pangan* (Yogyakarta: Gama Press, 1987), hlm. 36 – 37.

³⁵² M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200 – 2004*. (Jakarta, Serambi, 2005), hlm. 600.

³⁵³ Ninuk Mardiana Pambudy, “Kebijakan Orde Baru. Belajar dari Pembangunan Pertanian Soeharto”, *Kompas*, 31 Januari 2008.

sektor pertanian sangat penting bagi upaya pengurangan kemiskinan tidak harus bersifat langsung tetapi juga lewat cara tidak langsung, yakni sebagai sumber pertumbuhan *output* di sektor-sektor non-pertanian, seperti industri manufaktur, yang berarti pertumbuhan kesempatan kerja di non-pertanian dan pada akhirnya pengurangan kemiskinan.³⁵⁴ Senada dengan Booth, Bustanul berpendapat bahwa pertumbuhan produktivitas tenaga kerja pada dekade ini cukup ampuh untuk mengentaskan kemiskinan masyarakat Indonesia dari kemiskinan karena tertolong oleh tingginya pertumbuhan produktivitas lahan dan peningkatan efisiensi usaha tani.³⁵⁵



Pengolahan hasil produksi rakyat menggunakan mesin penggilingan padi milik sebuah BUUD/KUD. Sumber: *Buku Peringatan 40 Tahun Indonesia Merdeka*; 1990

³⁵⁴ Anne Booth, *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, (London: Macmillan, 1998), hlm. 167.

³⁵⁵ Bustanul Arifin, *op.cit.*, hlm. 7

Keberhasilan pembangunan pertanian pada masa Orde Baru itu kemudian mencapai puncaknya pada tahun 1985 ketika Presiden Soeharto menerima penghargaan dari Organisasi Pangan dan Pertanian PBB, *Food and Agriculture Organization* (FAO), di Roma Italia, terutama untuk keberhasilannya mengubah ketahanan pangan Indonesia dari negara pengimpor terbesar di dunia menjadi swasembada beras tahun 1984. Indonesia pada waktu itu mengalahkan China dan India sebagai calon penerima penghargaan tersebut. Selain itu, petani-petani Indonesia menyumbang gabah mereka untuk membantu kelaparan di Ethiopia, dan Indonesia mendirikan pusat pelatihan pertanian di Tanzania dan Zambia.

Pada periode ini memang menjadi kisah paling spektakuler bagi pembangunan sektor pertanian di Indonesia. Sektor pertanian tumbuh lebih dari 5,7% karena strategi pembangunan ekonomi memang berbasis pada pertanian. Peningkatan produksi pangan, perkebunan, perikanan, dan peternakan hampir semuanya tumbuh tinggi bahkan mencatat angka pertumbuhan produksi 6,8%. Kontribusi riset atau ilmu pengetahuan dan teknologi pada sektor pertanian telah melonjakkan kinerja produksi pertanian, terutama bahan pangan seperti beras, jagung, dan biji-bijian lainnya.



Pada masa Orde Baru, secara bertahap dilakukan modernisasi pengolahan sawah. Mekanisasi pertanian merupakan bagian dari usaha intensifikasi.
Sumber: *Buku Peringatan 40 Tahun Indonesia Merdeka*; 1990

Hal yang tidak kalah penting dari pembangunan pertanian pada periode ini adalah bahwa revolusi teknologi pangan menjadi salah satu indikasi tingkat pemerataan di tingkat pedesaan (bahkan perkotaan). Daerah-daerah produksi padi seakan amat identik dengan kesejahteraan pedesaan seperti yang dialami oleh wilayah di Pantai Utara Jawa dan sebagian besar wilayah Jawa, Lampung, Solok di Sumatera Barat, Maros di Sulawesi Selatan dan sebagainya.³⁵⁶

Selain penerapan kemajuan teknologi pertanian, keberhasilan pemerintah Orde Baru dalam mencapai swasembada beras pada periode ini tidak dapat dilepaskan dari berbagai kinerja baik yang ditunjukkan oleh institusi ekonomi yang berada pada tingkat pedesaan seperti kelompok tani, koperasi pedesaan, sistem penyuluhan, sistem pendanaan kredit, dan dukungan skema pendanaan, serta sistem perbankan. Kinerja lembaga perekonomian ini bisa berjalan sesuai dengan yang diinginkan oleh pemerintah Orde Baru karena diadopsinya sistem linier dan komando ala militer yang akhirnya sangat efektif dalam menjalankan administrasi pemerintahan sampai pada tingkat pedesaan. Misalnya, untuk kebijakan harga dasar gabah dan manajemen operasi pasar untuk menjaga kestabilan harga pangan di dalam negeri berjalan cukup efektif karena persyaratan detail implementasi kebijakan mulai dari kesiapan pergudangan, armada transportasi, dukungan kredit perbankan sampai pada waktu pengumuman harga dasar baru, antisipasi perubahan harga beras di pasar dunia dan lain-lain juga diperhatikan secara seksama.

Tidak hanya pada tingkat administrasi, bahkan militer pada masa Orde Baru dilibatkan langsung untuk menjamin terlaksananya program-program pertanian di pedesaan. Jika ada resistensi dari masyarakat mengenai program-program ini, misalnya penolakan petani yang tanahnya akan ditanami program tebu rakyat, maka aparat militer pada tingkat Koramil dan Babinsa tidak segan-segan untuk melakukan intimidasi.

³⁵⁶ *Ibid.*

F. Fase Dekonstruksi (1986 – 1998)

Kebijakan yang sedikit berbeda, diterapkan oleh pemerintah Orde Baru pada Pelita IV ini adalah mulai dikembangkannya usaha rehabilitasi. Usaha ekstensifikasi dilakukan dalam rangka rehabilitasi lahan kritis atau mencegah tumbuhnya lahan kritis baru, dan dilaksanakan dengan usaha transmigrasi atau pemukiman baru. Sementara program intensifikasi dilakukan untuk meningkatkan mutu dan areal pada lahan-lahan marginal dan minus, sedangkan diversifikasi dilakukan pada lahan tadah hujan dan lahan kering. Oleh karena itu pada periode ini dikembangkan padi gogo, palawija, hortikultura, dan sebagainya.

Selama Pelita IV dari tahun 1984 sampai tahun 1988, sebenarnya sasaran swasembada beras terpenuhi, namun ditengah peningkatan produksi padi yang mulai mengalami *leveling off*, tingkat konsumsi masyarakat terus meningkat. Kondisi itu ditambah dengan terjadinya kekeringan panjang pada tahun 1987, sehingga upaya untuk mempertahankan swasembada sangat sulit dilakukan. Pada Pelita ini, kenaikan produksi per tahun rata-rata hanya mencapai 0,88% per tahun, angka yang tidak seimbang dengan tingkat konsumsi pada periode yang sama. Pada tahun 1987, dari 27 propinsi yang menghasilkan padi, 14 diantaranya mengalami penurunan produksi padi, dan 2 propinsi yaitu Jawa Timur dan Sumatera Selatan sebagai penghasil padi utama, masing-masing mengalami penurunan 1,4% dan 6,55%.³⁵⁷ Namun disisi lain, hasil panen komoditas palawija pada periode ini justru mengalami kenaikan yang menggembirakan, jagung mengalami kenaikan rata-rata 14,24% per tahun dibandingkan pada pelita sebelumnya, dan produksi kedelai rata-rata kenaikan produksinya sekitar 27,39%.³⁵⁸

Mulai akhir Pelita IV ini dapat dikatakan program-program pertanian Orde Baru mulai mengalami titik jenuh,

³⁵⁷ Bustanul Arifin, *op.cit.*, hlm. 228.

³⁵⁸ Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm. 233.

terbukti dengan menurunnya tingkat produksi beras yang selama ini selalu menjadi target utama pembangunan pertanian di Indonesia. Mulai awal tahun 1990-an, Indonesia kembali menjadi negara pengimpor beras, setelah tahun 1984 berhasil menjadi negara swasembada. Menyadari kemustahilan mempertahankan swasembada beras maka sejak pertengahan tahun 1990-an, sasaran jangka panjang pembangunan pertanian pemerintah Orde Baru kemudian diubah dari swasembada mutlak menjadi swasembada *on trend*.³⁵⁹

Program pertanian Orde Baru seperti Bimas, Inmas, Insus dan sebagainya, memang telah mampu mendorong produktivitas sub-sektor pangan sehingga untuk kurun waktu sampai pertengahan tahun 1980-an Indonesia telah mampu mencapai swasembada pangan khususnya beras. Akan tetapi revolusi hijau juga menyebabkan sistim sub-sektor tanaman pangan rentan terhadap hama dan penyakit. Disamping itu, revolusi hijau juga memunculkan kesenjangan antara daerah/kawasan padi dan non-padi, yakni daerah pegunungan. Konsentrasi pembangunan pertanian pada sub-sektor tanaman pangan juga menimbulkan keterbelakangan pada pembangunan sub-sektor pertanian hortikultura.

Meskipun revolusi hijau mampu mencapai tujuan makro-nya yakni peningkatan produktivitas sub-sektor tanaman pangan, namun pada tingkat mikro revolusi hijau tersebut telah menimbulkan berbagai masalah tersendiri. Salah satu masalah yang sangat penting ialah terjadinya keseragaman bibit padi di Indonesia. Bibit padi yang boleh ditanam adalah bibit padi unggul yang disediakan oleh pemerintah, sementara itu bibit lokal yang semula banyak ditanam oleh petani dilarang untuk ditanam. Keseragaman bibit padi yang digunakan mengakibatkan timbulnya kerentanan dalam tubuh sub-sektor pangan, hal ini muncul dalam dua bentuk:

³⁵⁹ Sapuan, "Perkembangan Manajemen Pengendalian Harga Beras di Indonesia 1969 1998" dalam *Agro Ekonomika* 29, 1999, hlm. 21.

- a. Sub-sektor pangan rentan terhadap berbagai hama. Meskipun memiliki produktifitas yang tinggi, namun bibit padi unggul tidak memiliki ketahanan hidup yang lama. Pada tahun 1970-an sub-sektor pangan Indonesia terserang wereng coklat (*brown plant hopper/BPH*) yang memusnahkan tanaman padi dan mengancam Indonesia dengan bahaya kelaparan. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah harus sering mengadakan pergantian bibit padi yang diharapkan dapat lebih memiliki ketahanan terhadap hama dan penyakit tanaman.
- b. Revolusi hijau membuat petani Indonesia menjadi "tidak kreatif". Banyak pengetahuan lokal yang menyangkut pertanian telah banyak dilupakan oleh petani. Para petani lebih menggantungkan diri pada paket-paket teknologi pertanian produk industri. Ketergantungan tersebut menimbulkan kerentanan baru, yakni petani Indonesia menjadi obyek permainan harga-harga produk-produk tersebut. Hal ini sangat mengganggu proses produksi pangan. Apabila harga pupuk naik, maka petani terpaksa mengurangi pemakaian pupuk, sehingga produksi menurun.³⁶⁰

Menurut Bustanul Arifin, tidak berkembangnya sektor pertanian dikarenakan terlalu berpihaknya pemerintah pada sektor industri sejak pertengahan tahun 1980-an. Menyusul periode pertumbuhan tinggi sektor pertanian satu dekade sebelumnya, pemerintah seolah menganggap pembangunan pertanian dapat bergulir dengan sendirinya. Asumsi ini membuat pemerintah mengacuhkan pertanian dalam strategi pembangunannya. Hal ini tidak terlepas dari pengaruh paradigma pembangunan saat itu yang menekankan industrialisasi. Pemerintah mencurahkan perhatiannya pada

³⁶⁰ Subejo, "Globalisasi Dan Isu-isu Strategis dalam Pembangunan Pertanian di Indonesia", *Paper untuk Studium General Study on Rural Empowerment*, Yogyakarta, 25 Januari 2005.

sektor industri, yang kemudian diterjemahkan dalam berbagai kebijakan proteksi yang sistematis. Akibatnya, proteksi besar-besaran ini telah merapuhkan basis pertanian pada tingkat petani.³⁶¹

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. Antiklimaks dari proses pembangunan yang timpang tersebut kemudian berkontribusi pada krisis ekonomi Indonesia, yang sebenarnya secara teknis hanya dipicu oleh krisis nilai tukar dan krisis perbankan (moneter). Indonesia tidak berhasil melokalisasi krisis moneter tersebut karena berdampak luas pada sendi-sendi perekonomian. Angka inflasi pun melonjak sampai pada level 70 persen per tahun dan pengangguran terjadi di mana-mana karena pemutusan hubungan kerja di sektor formal berlangsung secara besar-besaran. Pada tahapan berikutnya, krisis ekonomi bahkan menular pada sistem politik yang memang sedang menjadi bentuk dan jati-dirinya setelah sekian lama terdominasi oleh hegemoni kekuasaan kekuatan Orde Baru yang demikian besar

Sementara itu menurut menurut Sudaryanto dan Munif, pendekatan pembangunan pertanian selama pemerintahan Orde Baru dilaksanakan dengan pendekatan komoditas. Pendekatan ini dicirikan oleh pelaksanaan pembangunan pertanian berdasarkan pengembangan komoditas secara parsial (sendiri-sendiri) dan lebih berorientasi pada peningkatan produksi dibanding peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani.

Pendekatan komoditas ini mempunyai beberapa kelemahan mendasar, yaitu: (1) tidak memperhatikan keunggulan komparatif tiap komoditas, (2) tidak memperhatikan panduan horizontal, vertikal dan spatial

³⁶¹ Bustanul Arifin, *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Kompas, 2004), hlm. 158.

berbagai kegiatan ekonomi, dan (3) kurang memperhatikan aspirasi dan pendapatan petani. Oleh karena itu, pengembangan komoditas seringkali sangat tidak efisien dan keberhasilannya sangat tergantung pada besarnya subsidi dan proteksi pemerintah, serta kurang mampu mendorong peningkatan pendapatan petani.³⁶²

Menurunnya produktivitas pertanian pada tahun 1990an ini kemudian dan semakin terus meningkatnya daya konsumsi masyarakat telah membuat Presiden Suharto berambisi untuk mencetak sawah baru diatas lahan gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah pada tahun 1997. Selain itu, alasan pembukaan Proyek Pengembangan Lahan Gambut Sejuta Hektar juga di latarbelakangi oleh semakin menyusutnya lahan di Pulau Jawa, pembangunan sarana irigasi dan pencetakan sawah baru konvensional membutuhkan dana yang besar, dan budi daya padi tidak lagi memberikan daya tarik kuat kepada petani.³⁶³

Berdasarkan Keppres No. 82/1995 dan kemudian diperbaharui dengan Keppres No. 74/1998, Proyek Pengembangan Lahan Gambut Sejuta Hektar mulai dilaksanakan di hamparan gambut di Propinsi Kalimantan Tengah. Lahan ini mencakup lahan di sisi barat berbatasan dengan Sungai Sebangau, sisi timur berbatasan dengan Sungai Barito, sisi selatan berbatasan dengan Laut Jawa, dan sisi utara jalur saluran primer induk (SPI) yang menghubungkan sungai-sungai Sebangau-Kahayan-Kapuas-Barito. Pada akhirnya mega proyek ini mengalami kegagalan karena ketidakcocokan tanah gambut untuk ditanami padi karena terlalu tinggi kandungan asamnya. Hanya beberapa hektar saja tanaman padi yang bisa tumbuh dari sejuta hektar yang dicanangkan oleh Orde Baru.³⁶⁴

³⁶² Sudaryanto, T. dan A. Munif, 2005. "Pelaksanaan Revitalisasi Pertanian", *Agrimedia*, Volume 10 No. 2, Desember 2005.

³⁶³ "Pertaruhan Baru di Lahan Gambut", *Tempo*, 24 Januari 2004

³⁶⁴ Tejoyuwono Notohadiprawiro, "Proyek Pengembangan Lahan Gambut Sejuta Hektar" <http://soil.faperta.ugm.ac.id/>, diunduh pada 11 Mei 2010.

Kondisi pertanian di Indonesia pada tahun 1997 merupakan titik kulminasi yang paling rendah karena secara makro perekonomian Indonesia mulai diguncang krisis ekonomi, gagalnya proyek pembukaan sejuta lahan gambut di Kalimantan Tengah dan secara kebetulan pada tahun itu Indonesia dilanda cuaca ekstrim yaitu El Nino yang mengakibatkan kekeringan berkepanjangan di beberapa daerah.

G. Penutup

Pembangunan pertanian di masa pemerintahan Orde Baru telah membawa beberapa hasil. Pertama, peningkatan produksi, khususnya di sektor pangan yang berpuncak pada pencapaian swasembada pangan, khususnya beras, pada tahun 1984. Ketersediaan bahan pangan, khususnya beras, dengan harga yang relatif murah, memberikan kontribusi terhadap proses industrialisasi dan urbanisasi yang membutuhkan pangan murah. Kedua, sektor pertanian telah meningkatkan penerimaan devisa di satu pihak dan penghematan devisa di lain pihak, sehingga memperbaiki posisi neraca pembayaran Indonesia. Ketiga, pada tingkat tertentu sektor pertanian telah mampu menyediakan bahan-bahan baku industri sehingga melahirkan agroindustri.

Oleh karena beras merupakan makanan pokok dan mengingat peran strategis padi baik secara ekonomi, sosial, maupun politik, maka makna bahan pangan dalam konteks ketahanan pangan diartikan secara sempit yaitu praktis hanya menjamin kebutuhan beras penduduk. Oleh karena itu, kebijakan ketahanan pangan terfokus pada beras. Kebijakan perberasan nasional lebih diarahkan untuk pemantapan ketahanan pangan nasional. Setidaknya hingga tahun 1980-an, pembangunan yang dilakukan oleh Orde Baru lebih difokuskan pada stabilitas dan pertumbuhan ekonomi, dengan harapan pemerataan akan muncul dengan sendirinya sesuai dengan hipotesis “menetes ke bawah” (*trickle down effect*).

Dengan strategi pembangunan makro demikian maka peningkatan pendapatan petani praktis merupakan tujuan tersier. Dengan komitmen yang besar, instrument kebijakan produksi beras Orde Baru dapat dibagi menjadi enam jenis yaitu (1)pembangunan lahan dan irigasi, (2) inovasi teknologi dan intensifikasi usaha tani, (3) penyediaan sarana produksi, (4) pemberian insentif, (5), pengembangan usaha jasa alat dan mesin pertanian, dan (6) pembangunan kelembagaan.

Oleh karena itu pula maka pembangunan pertanian di masa pemerintahan Orde Baru tersebut mengandung sejumlah paradoks. Pertama, peningkatan produksi pertanian telah menimbulkan kecenderungan menurunnya harga produk-produk pertanian yang berakibat negatif pada pendapatan petani peningkatan produktivitas pertanian menurunkan harga output di tingkat petani berkisar antara 0.28-10.08% dan akan menurunkan pendapatan rumah tangga perdesaan berkisar antara 2,10 – 3,10%. Kedua, peningkatan produktivitas dan produksi tidak selalu dibarengi atau diikuti dengan meningkatnya pendapatan petani, bahkan pendapatan petani cenderung menurun secara riil tingkat kesejahteraan petani dari tahun ke tahun justru mengalami penurunan. Di masa pemerintahan Orde Baru, ternyata sektor pertanian hanya bisa berkembang dalam kebijaksanaan yang protektif, memerlukan subsidi dan mendapat intervensi yang sangat mendalam, sehingga sektor pertanian dianggap sebagai *most-heavily regulated*.

Bab VI

PENUTUP

Beberapa waktu lalu Indonesia dilanda krisis pangan hebat, hal ini telah menyebabkan terjadinya gizi buruk bagi sebagian anak-anak di Indonesia. Jika krisis pangan terjadi secara terus menerus maka akan terjadi *lost generation* bagi anak-anak Indonesia saat ini, karena gizi buruk akan mengakibatkan kualitas hidup anak-anak Indonesia menjadi buruk dan bodoh. Di sisi lain harga bahan makanan yang tinggi telah menyebabkan daya beli masyarakat melemah. Pada saat yang hampir bersamaan, harga pangan dunia mengalami kenaikan yang sangat pesat pada beberapa tahun terakhir ini. Kelangkaan dan kenaikan harga pangan mengancam pemenuhan kebutuhan manusia paling mendasar. Menurut laporan *Food and Agriculture Organization* (FAO), 923 juta penduduk dunia mengalami kekurangan pangan pada tahun 2007 meningkat lebih dari 80 juta sejak periode 1990-1992. Kenaikan harga pangan yang terjadi saat ini diyakini bukan semata-mata fenomena temporer melainkan diperkirakan akan bakal naik terus menerus sampai jangka waktu yang dapat diprediksi. Sebagai contoh harga beras pada pasaran dunia pada tahun 2015 diperkirakan akan naik dua kali lipat dari harga tahun 2004. Ketergantungan pada pangan impor menimbulkan resiko lebih tinggi pada instabilitas politik, ekonomi dan sosial di dalam negeri. Dalam beberapa tahun terakhir, harga beras dunia naik dari 165 dollar AS/ton sampai dengan tahun 2000, menjadi sekitar 330 dollar AS/ton di tahun 2005 dan diawal

tahun 2008 sekitar 800 dollar AS/ton sekitar 550 dollar AS/ton di tahun 2006, lalu menjadi 700 dollar AS/ton sekarang turun sekitar 500 dollar AS/ton, harga CPO naik dari 220 dollar AS/ton di tahun 2000 sempat menjadi 1100 dollar AS/ton dan sekarang turun sekitar 400 dollar AS/ton. Meningkatnya harga pangan karena selain penduduk dunia yang selalu bertambah sekitar 1 milyar setiap 15 tahun penduduk, juga karena perubahan iklim ekstrim yang mengakibatkan gagal panen di beberapa tempat.

Krisis pangan menyadarkan semua pihak mengenai pentingnya menjaga ketahanan pangan nasional. Dengan kebijakan yang tepat, potensi yang dimiliki dapat digunakan secara optimal untuk mendorong ekstensifikasi dan intensifikasi produksi sehingga ketahanan pangan nasional menjadi lebih kokoh.

Negara produsen pangan dapat memanfaatkan fenomena kenaikan harga bagi peningkatan produksi dan penghasilan petani. Untuk itu kelambatan atau kendala produksi perlu diminimalkan, akses produsen pangan yang sebagian merupakan petani kecil di pedesaan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja secara lebih luas terutama di pedesaan Indonesia. Indonesia memiliki potensi besar untuk meningkatkan produksi pangan. Tersedia tanah vulkanik subur dengan luasan besar, curah hujan cukup dan iklim yang sesuai dengan pertumbuhan berbagai jenis tanaman. Sudah sejak lama Indonesia dikenal sebagai produsen rempah dan berbagai komoditas perkebunan. Hingga saat ini pendapatan sebagian besar penduduk di pedesaan tergantung pada kegiatan produksi pangan.

Perluasan areal produksi pangan masih sangat terbuka. Dari 188,2 juta hektar luas daratan Indonesia, sekitar 100 juta hektar secara biofisik (fisiografi, bentuk wilayah, lereng dan iklim) sesuai untuk kegiatan pertanian. Sebagian besar sumber daya tersebut belum dimanfaatkan secara optimal. Untuk pertanian lahan basah (sawah) masih tersedia sekitar 16 juta hektar lahan untuk perluasan dan sebagian

besar diantaranya 12,5 juta hektar merupakan lahan non rawa yang berpotensi berproduktifitas tinggi. Menurut data BPS penggunaan lahan untuk kegiatan produktif pertanian di lahan kering baru sekitar 54 juta hektar³⁶⁵.

Intensifikasi dan ekstensifikasi lahan pertanian ini sangat penting bagi kelangsungan hidup bangsa Indonesia, karena beras merupakan komoditas yang sangat penting baik dalam struktur konsumsi makanan rumah tangga maupun dalam produksi sektor pertanian. Lebih dari 21% pengeluaran rumah tangga untuk bahan makanan dialokasikan untuk membeli padi-padian yang sebagian besar diantaranya adalah beras. Produksi beras mencakup sekitar 60% dari total volume produksi tanaman bahan pangan. Pada tahun 2009 produksi padi diperkirakan sebesar 62,5 juta ton atau dua kali lipat dari produksi pada tahun 1980 (29,7 juta ton). Selama sepuluh tahun terakhir (2000 – 2009) rata-rata produksi padi per tahun sebesar 54,9 juta ton sekitar 19% lebih tinggi dari 46 juta ton per tahun rata-rata produksi. Sebelum krisis 1997 – 1998 produksi padi pada tahun 1996, 51,1 juta ton adalah yang tertinggi sebelum turun menjadi 49,9 juta ton pada tahun 1997. Selama periode 1987 – 1996 pertumbuhan produksi padi bersumber dari kenaikan luas areal panen. Setelah krisis pertumbuhan produksi terutama karena kenaikan produktifitas. Umbi-umbian merupakan sumber pangan cukup penting selain beras. Menurut Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), 2,7% sumber kalori bersumber dari konsumsi umbi-umbian. Dari sisi volume produksi, ubi jalar dan ubi kayu mencakup 14,6% volume produksi tanaman bahan makanan. Selama periode 2000 – 2009 produktifitas ubi kayu meningkat pesat dari 12,5 menjadi 18,2 ton/ha pada tahun 2009. Oleh karena itu walaupun terjadi penurunan luas panen rata-rata 1,2% per tahun, produksi meningkat rata-rata 3,2% per tahun menjadi sekitar 22 juta ton pada tahun 2009. Pada periode 2000 – 2009 rata-rata produktifitas ubi kayu mencapai 15,1 ton/ha atau 3,1 ton lebih tinggi dari rata-rata produktifitas

³⁶⁵ Kadin Indonesia; *Visi 2020 dan Roadmap Pembangunan Sektor Pangan 2010 – 2014*; Jakarta: Kadin Indonesia; 2010, hal 26 – 27.

selama periode 1980 – 1987. Begitu juga jagung meningkat hampir dua kali lipat selama sepuluh tahun terakhir 9,7 juta ton pada tahun 2000 dan 17 juta ton pada tahun 2009. Kenaikan produksi terutama disebabkan karena pertumbuhan produktifitas yang tinggi dari 2,8 menjadi 4,2 ton per hektar. Penggunaan benih unggul menjadi kontributor utama peningkatan produksi walaupun luas panen hanya bertambah sekitar 600 ribu hektar³⁶⁶.

Beras merupakan makanan pokok bagi hampir seluruh penduduk Indonesia. Kebutuhan beras dalam negeri masih akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan tingkat konsumsi yang masih tinggi. Sebagai makanan pokok yang dibutuhkan dalam jumlah besar, ketergantungan pada pasokan beras impor akan menyebabkan kerentanan ketahanan pangan dan mempengaruhi stabilitas ekonomi, sosial dan politik. Dari sisi petani, bertanam padi merupakan bagian hidup untuk ketahanan pangan keluarga dan sebagai sumber pendapatan rumah tangga. Selama tersedia air, petani di Indonesia dapat dipastikan akan tetap menanam padi. Usaha pertanian padi menyediakan lapangan pekerjaan dan menjadi sumber pendapatan bagi lebih dari 20 juta rumah tangga petani. Memperhatikan hal di atas beras merupakan komoditas politik yang sangat strategis dan layak mendapatkan perhatian semua pihak. Peningkatan produksi beras menjadi tolak ukur ketersediaan pangan dan peningkatan kesejahteraan mayoritas petani. Memperkuat pertanian padi merupakan pilihan bijak untuk meningkatkan ketahanan pangan serta meningkatkan pendapatan petani padi. Campur tangan pemerintah di sektor beras perlu diarahkan pada upaya peningkatan produktifitas padi serta menjaga nilai tukar petani pada tingkat yang wajar.

Usaha untuk menjaga ketahanan pangan sudah dilakukan jauh sebelum Indonesia merdeka. Pada tahun 1655 yang merupakan tahun kering, Amangkurat I (1645 – 1677)

³⁶⁶ *Ibid.*, hal 31.

saat itu melarang ekspor beras. Pada tahun 1847 harga beras dalam negeri naik sampai 200 persen, sehingga dalam tahun tersebut terjadi impor untuk pertama kalinya dari Saigon. Tahun 1880 harga mulai merosot dengan puncaknya pada tahun 1887 dimana harga beras menjadi 40 persen dari harga 1880 tetapi sejak 1910 kembali terjadi kegagalan-kegagalan panen yang disusul Perang Dunia I. Harga beraspun terus naik hingga tahun 1920. Dalam dasawarsa 1920 – 1930 harga beras mantap tetapi sejak 1930 harga merosot dengan cepat dan kebijaksanaan yang diambil penguasa saat itu dalam mengatasi masalah pangan dan kemerosotan harga ini ialah dengan menghapus impor beras secara bebas dan menggantinya dengan sistem lisensi yang diatur dengan *Rijst-invoer-ordonantie* 1933. Dalam tahun 1939 menjelang perang Dunia II penguasa saat itu mendirikan *Stiching het voedings Middelen Fonds* (VMF) yang berdasarkan anggaran dasarnya mempunyai tugas membeli, menjual dan mengadakan persediaan bahan makanan (dalam hal ini beras) dan lahir lah *stock policy* pertama sedangkan *price policy* seperti diuraikan diatas telah lahir terlebih dahulu sejak dilarangnya ekspor tahun 1955.

Harga beras dari masa ke masa semakin memberatkan petani dan kaum miskin kota. Misalnya saja pada Januari 1966 di Jakarta, harga beras Rp 2,60 per kilogram, pada bulan Desember 1966 meningkat menjadi 8,90 per kilogram dan setahun kemudian Desember 1967 menjadi 47,50 per kilogram. Dengan stok beras 19.466 ton (31 Maret 1967) masih belum memungkinkan pemerintah mempengaruhi harga beras yang terus meningkat akibat kekeringan yang melanda Indonesia. Laju inflasi tahun 1966 mencapai 650 persen berhasil diturunkan dalam tahun 1967 menjadi 112 persen, melalui kebijaksanaan anggaran berimbang disertai kebijaksanaan moneter yang ketat. Pengalaman tahun 1967 ini memberi keyakinan bahwa 'pangan' harus dikuasai oleh oleh Negara. Dalam tahun 1967 itu pula lahir konsep kebijaksanaan harga beras yang diajukan oleh Saleh Afif dan Leon Mars yang memuat lima prinsip

sebagai berikut: 1, perlu ada harga dasar (*floor price*) yang cukup merangsang produksi; 2, perlu ada harga maksimum (*ceiling price*) yang melindungi konsumen; 3, perlu ada selisih yang memadai antara harga dasar dan harga maksimum untuk merangsang perdagangan oleh swasta; 4, perlu ada relasi harga antar daerah, perlu isolasi harga terhadap pasaran dunia dengan fluktuasi yang lebar. Dalam jangka panjang perlu korelasi tertentu dengan harga luar negeri untuk memperkecil subsidi impor beras, 5, disarankan pula adanya stok penyangga (*buffer stock*) yang dikuasai pemerintah.

Untuk itu dalam tahun 1968 lahirlah konsep kebijaksanaan harga dengan nama "Rumusan Tani". Rumus Tani adalah harga 1 kilogram pupuk urea = harga 1 kilogram beras atau harga 1 kilogram pupuk urea = harga 2 kilogram padi. Rumus Tani ini dapat menggugah penentu kebijakan untuk memperhatikan relasi antara harga sarana produksi yang terpenting yaitu pupuk dengan harga hasil produksi. Rumus Tani telah mengoperasionalkan pengertian harga dasar yang disarankan oleh Saleh Afiff dan Mars. Tahun 1968, pemerintah sudah mempunyai keinginan untuk mengatur harga bahan pangan untuk stabilisasi harga beras, yakni dengan dikeluarkannya Keppres No. 272/1967 tanggal 30 Desember 1967 pada pasal 8, dinyatakan bahwa: guna menjaga stabilisasi harga beras dipasaran maka diadakan penjualan beras secara injeksi di tempat-tempat/daerah-daerah yang dipandang perlu, dan penyediaan jatah beras guna injeksi pada tingkat nasional disisihkan sejumlah persediaan cadangan guna menghadapi bencana alam/bencana Nasional.

Untuk itu pada tahun 1969 lahir kebijaksanaan stock pangan yang lebih jelas yakni dengan dikeluarkannya Keppres No. 11/1969, tanggal 22 Januari 1969 tentang perubahan kedudukan, tugas pokok dan fungsi Badan Urusan Logistik (Bulog) pasal 2 ayat 2 dan instruksi Kabulog No. Inst. 4/04/1969 tanggal 1 April 1969 yang secara sangat jelas menjelaskan kebijaksanaan stock beras dan harga pangan di Indonesia dalam pasal 1 ayat 2 adalah: Sasaran-sasaran

utama program BULOG dan kegiatan-kegiatan pelaksanaannya Dolog-dolog adalah untuk, a. mempertahankan harga minimum beras, sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah yang didasarkan atas prinsip Rumus Tani yang disesuaikan dengan perkembangan keadaan, b. menjaga kestabilan harga beras yang tidak melampaui satu tingkat maksimum sebagaimana diproyeksikan oleh pemerintah dalam rangka kebijaksanaan ekonomi keuangan tahun 1969/1970 secara menyeluruh. Kebijakan harga dan stock yang berorientasi pangan/beras dengan harga minimum dan dengan stock penyangga baru dilaksanakan pada tahun anggaran 1970/1971 yang kemudian menjadi dasar kebijaksanaan pangan dasawarsa 70-an atau dasawarsa pertama pembangunan Indonesia³⁶⁷.

Sejak Deklarasi Djuanda 13 Desember 1957 kita mengklaim 'Konsep Wawasan Nusantara' dan sejak 1982 ketika Konvensi Hukum Laut (UNCLOS) mulai berlaku, seluruh Nusantara boleh ditutup dengan garis tertutup dengan lebar laut territorial 12 mil laut dari batas terluar. Luas wilayah kedaulatan Negara kita mencapai 5.193.250 kilometer persegi terdiri dari luas daratan 1.900.000 kilometer persegi dan luas lautan 3.166.163 kilometer persegi. Di dalam batas laut kita itulah tersimpan potensi kelautan yang sangat besar. Namun dengan potensi yang sangat besar ini ekspor Indonesia untuk hasil laut setiap tahunnya masih jauh di bawah Jepang, Thailand. Potensi perikanan laut Indonesia yang sudah digarap baru 8%, padahal kita mempunyai potensi untuk meningkatkan ekspor perikanan hingga 10 milyar dollar AS pertahun. Di perikanan darat, keberhasilan pengembangan budidaya ikan lele dumbo bisa menjadi contoh komoditas lain. Pada tahun 2004 produksinya hanya 51.271 ton pertahun, sementara tahun 2008 sudah mencapai 108.200 ton. Dengan nilai perdagangan setiap tahun sudah lebih dari 1 trilyun rupiah dan menyediakan lapangan kerja yang mempunyai

³⁶⁷ M Sidik Moeljono; Kebijakan Harga dan Stock dalam Strategi Pangan; dalam *Prisma*; Bulan Oktober 1981, hal 33.

multiplier effect yang besar. Berbagai jenis usaha terkait lele meluas mulai dari industri pakan (pelet), perbenihan, obat-obatan, budidaya, perdagangan hingga pengolahan pangan berbahan baku lele yang umumnya skala rumahan. Ikan patin, gurame, nila, emas juga mempunyai potensi besar³⁶⁸.

Pada tahun 1980 produksi beras Indonesia mencapai 20,2 juta ton, sedangkan dalam tahun 1979 hanya 17,9 juta ton. Ini berarti ada peningkatan sebesar 2,3 juta ton atau 13 persen dalam masa satu tahun. Peningkatan produksi beras yang tinggi ini semakin menyadarkan bahwa suatu saat Negara kita akan merupakan produsen beras utama dunia. Pada tahun 1980/1981 Indonesia adalah produsen beras ketiga terbesar di dunia setelah RRC dan India dimana pada tahun 1980/1981 dan 1981/1982 produksi beras RRC mencapai 139,3 juta ton dan 141 juta ton, sedangkan produksi beras India 81,1 juta ton dan 82,6 juta ton. Indonesia terletak pada urutan ketiga dengan produksi 29,8 juta ton. Namun karena jumlah penduduk Indonesia sebanyak 147 juta jiwa maka pada tahun 1980 terpaksa masih mengimpor beras.

Faktor yang berjasa dalam meningkatkan produksi pangan adalah perluasan areal panen dan penggunaan cara bercocok tanam yang baik dengan BIMAS dan INMAS yang didukung oleh penggunaan pupuk dan obatan-obatan dan irigasi. Pembangunan irigasi yang sangat cepat telah menambah peningkatan hasil produksi padi. Pada akhir tahun 1977 di Indonesia terdapat sekitar 4,97 juta hektar tanah yang mendapatkan pengairan atau meliputi lebih dari separuh areal sawah yang menghasilkan padi. Luas areal padi seluruhnya pada tahun itu adalah 8,39 juta hektar. Distribusi kasar menurut pembagian daerah adalah 62 persen areal irigasi terdapat di Jawa dan 23 persen di luar Jawa.

Pemerintah kolonial sejak tahun 1870, untuk meningkatkan hasil perkebunan di pulau Jawa mulai memperkenalkan sistem irigasi teknis yang lebih baik.

³⁶⁸ Siswono Yudo Husodo; Ketahanan Pangan: Kebijakan, Tantangan dan Harapan di Masa Depan; dalam *Makalah Seminar* di UC UGM tanggal 5 Mei 2010

Belanda merasa mempunyai kepentingan dengan irigasi ini karena perkebunan terutama tebu membutuhkan sistem irigasi teknis yang lebih baik. Kondisi sebaliknya terjadi setelah perang dunia II, banyak saluran irigasi di Jawa yang rusak. Hal ini terjadi karena sejak dikuasai Jepang sampai masa tahun 1950-an irigasi tidak mendapat perhatian serius dari pemerintah. Karena energi pemerintah dihabiskan untuk menghadapi perang.

Selama pemerintah Sukarno peranan penting irigasi sebenarnya sudah mulai disadari, hal ini dapat dilihat dari Rencana pembanguna Lima Tahun Pertama 1956 – 1960 maupun dalam rencana pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961 – 1969. Tetapi karena sejak tahun 1950-an inflasi melanda perekonomian Indonesia dan mencapai puncaknya pada tahun 1966 bersama-sama dengan adanya pergolakan di daerah-daerah banyak proyek irigasi yang tidak dapat dilaksanakan. Akibatnya hampir semua saluran irigasi rusak berat. Baru setelah pelita I (1969 – 1974) masalah irigasi mendapat perhatian serius. Ada empat macam kegiatan yang berkaitan dengan irigasi yaitu rehabilitasi irigasi, perluasan perbaikan, pengamanan sungai serta perbaikan pengairan lainnya. Pada pelita I luas areal yang direhabilitasi rata-rata mencapai di atas 135 hektar per tahun. Dalam pelita II luas areal menjadi semakin kecil karena apa yang dikerjakan pada pelita II merupakan kelanjutan pelita I. Pada tahun 1979/1980 luas areal yang berhasil diperbaiki sekitar 44.604 hektar. Investasi di bidang irigasi dan yang hilang akan mampu meningkatkan produksi total lewat peningkatan intensitas penanaman, perluasan areal dan produktivitas tanah yang lebih tinggi. Peningkatan intensitas penanaman akibat perbaikan irigasi dan bibit unggul biasanya mendorong ke arah pengelolaan pertanian yang lebih intensif yaitu lebih banyak menggunakan pupuk, obat-obatan dan tenaga kerja³⁶⁹.

Perkembangan areal panen, produktifitas tanah di Indonesia pada tahun 1968 hanya 6,36 juta hektar pada tahun

³⁶⁹ M. Suparmoko; Pengembangan Pengairan dalam Strategi Pangan; dalam *Prisma* edisi Oktober 1981, hal. 39 – 40.

1977 meningkat menjadi 7,21 hektar. Meningkatnya jumlah areal yang berpengairan itu berhubungan dengan menurunnya jumlah areal panen yang tidak berpengairan (kering) seluas 0,5 hektar, di mana tanah-tanah ini telah berubah menjadi tanah pengairan. Daerah persawahan baru yang langsung dibuka dan diairi ada sekitar 0,4 juta hektar.

Apa yang kita capai tahun 2004 dimana Indonesia mampu swasembada beras mengulangi keberhasilan tahun 1984 perlu menjadi contoh bagi pengelolaan komoditi lainnya. Swasembada beras disamping menguntungkan secara ekonomi juga memenuhi tuntutan sosial dan politik bernegara yaitu kebanggaan sebagai bangsa yang mandiri untuk memenuhi kebutuhan pangannya. Jika ditahun 1984 Indonesia mencapainya melalui kerja keras puluhan tahun dengan pembangunan irigasi, pabrik-pabrik pupuk, program Bimas/Inmas, KUT, KUD, maka pencapaian swasembada beras tahun 2004 disamping oleh karena kerja keras semua pihak juga karena membaiknya harga beras di pasar beras internasional dari sekitar 165 dollar AS/ton di tahun 1998 menjadi sekitar 270 dollar AS/ton di tahun 2005. Sekarang Indonesia memiliki tingkat produksi beras yang memadai untuk swasembada tetapi keberhasilan itu masih ditopang oleh subsidi yang sangat besar melalui subsidi pupuk tahun 2010 sekitar 14 trilyun, subsidi benih 1,65 trilyun, subsidi raskin 17 trilyun.

Dari segi areal tanam, Indonesia memiliki kelenturan produksi beras yang sangat tinggi karena memiliki 4,167 juta ha rawa lebak, jenis rawa yang dimusim penghujan tergenang air dan di musim kemarau kering yang oleh penduduk setempat banyak digunakan untuk tanaman padi bila harga beras, cukup baik dengan ditebari benih padi yang cocok seperti varietas air tenggulang, siak raya, banyuasin dan lain-lain.

Meskipun segala upaya untuk meningkatkan produksi pertanian telah dilakukan namun kehidupan sosial ekonomi petani masih tetap miskin. Bahkan James Scott pernah mengatakan bahwa kehidupan petani diibaratkan hanya subsisten dan tidak berani mengambil resiko. Dikebanyakan

masyarakat petani yang prakapitalis kekhawatiran akan mengalami kekurangan pangan telah menyebabkan timbulnya sikap 'etika subsistensi'. Etika ini terdapat di kalangan petani Asia Tenggara dan juga terdapat pada petani di Perancis, Rusia dan Italia pada abad ke-19. Satu panen yang buruk tidak hanya akan berarti kurang makan tetapi orang mungkin terpaksa mengorbankan rasa harga dirinya dan menjadi beban orang lain atau menjual sebagian dari tanahnya atau ternaknya sehingga memperkecil kemungkinan baginya untuk mencapai subsistensi yang memadai tahun berikutnya. Secara kasar dapat dikatakan bahwa masalah yang dihadapi keluarga petani adalah bagaimana dapat menghasilkan beras yang cukup untuk makan sekeluarga untuk membeli beberapa barang kebutuhan seperti garam, kain dan memenuhi kebutuhan tagihan lainnya. Salah satu hal yang sangat disadari petani tradisional adalah berusaha menghindari kegagalan yang akan menghancurkan kehidupannya dan bukan berusaha memperoleh keuntungan besar dengan mengambil resiko. Dalam bahasa pembuatan keputusan, tingkah lakunya itu disebut *risk averse*, ia meminimumkan kemungkinan subyektif dari kerugian maksimum.

Pada masa kolonial di Asia Tenggara dan boleh dikatakan di daerah-daerah lainnya ditandai oleh hampir tidak adanya sama sekali ketentuan untuk menjamin penghasilan minimum sedangkan pada waktu yang bersamaan, komersialisasi ekonomi agraris secara mantap menghapuskan bagian terbesar dari bentuk-bentuk asuransi sosial yang tradisional. Rezim kolonial tidak sedikitpun berusaha untuk melindungi petani terhadap fluktuasi harga pasar, tetapi malahan mungkin akan memeras dengan lebih hebat lagi dalam keadaan depresi agar pendapatan mereka sendiri tidak berkurang. Akibatnya adalah semacam paradox. Di tengah-tengah ekonomi ekspor yang sedang berkembang pesat, terbukanya sumber-sumber kekayaan baru bagi para tuan tanah, pejabat lintah darat pribumi dan kadang-kadang meningkatnya pendapatan per kapita rata-rata terdapat kekhawatiran yang semakin besar berkenaan dengan hutang-

hutang dan kemelaratan yang menimpa rakyat pedesaan serta semakin seringnya timbul keresahan di kalangan petani.

Kondisi ini meskipun menurut James Scoot terjadi pada abad ke-19, kondisi serupa masih sering terjadi di desa-desa di Jawa dimana lahan yang semakin sempit dan penduduk yang padat, sehingga keberanian untuk mengambil resiko tidak muncul, sehingga mereka hanya mengutamakan selamat (*safety first*). Untuk menjamin kehidupan mereka dari satu subsistensi pokok satu orientasi yang tidak bisa tidak harus memusatkan segenap perhatian kepada kebutuhan hari ini saja tanpa memikirkan hari esok, maka petani kadang-kadang terpaksa harus menggadaikan masa depannya sendiri. Satu panen yang gagal dapat memaksa mereka untuk menjual seluruh atau sebagian tanah mereka yang sudah kecil atau hewan penarik bajak mereka. Apabila kegagalan itu meliputi daerah yang luas mereka harus menjual dalam suasana panik dan dengan harga yang relatif rendah. Akibatnya bisa tragis dan sekaligus tak masuk akal. Keharusan memenuhi kebutuhan subsistensi keluarga yang mengatasi segala-galanya seringkali memaksa petani tidak saja menjual dengan harga berapa saja asal laku tetapi juga membayar lebih jika membeli atau menyewa tanah, lebih besar dari apa yang lazim menurut kriteria investasi kapitalis. Untuk itu wajar sekali bahwa petani yang setiap musim bergulat dengan lapar dan segala konsekuensinya mempunyai pandangan yang agak berbeda tentang soal mengambil resiko di dibandingkan dengan penanam modal yang bermain di tingkat atas. Perilaku yang sangat khas dari petani di Asia Tenggara adalah sikap hati-hati yang menganut prinsip dahulukan selamat. Satu konservatisme yang alami menimbulkan satu sikap yang lebih menyukai apa yang lebih pasti dan lebih dapat diramalkan di atas satu alternative yang mengandung unsur resiko yang lebih besar. Tujuan untuk mencapai subsistensi yang terjamin diungkapkan dalam aneka ragam pilihan dalam proses produksi: memilih jenis tanaman yang dapat dimakan di atas tanaman yang hasilnya harus dijual, kecenderungan menggunakan beberapa jenis bibit untuk memencarkan resiko,

memiliki jenis-jenis yang hasilnya mantap meskipun tidak banyak³⁷⁰.

Dengan perilaku petani yang masih sangat konservatif tersebut maka tugas Negara untuk melakukan perubahan paradigma bahwa inovasi-inovasi yang baru harus selalu dilakukan agar petani bersedia untuk mengubah perilakunya. Karena jiwa wiraswasta yang masih rendah di kalangan petani kecil maka pemberian subsidi oleh Negara harus dilakukan. Artinya agar daya tahan petani semakin tangguh maka margin antara proses produksi dan harga jual harus seimbang.

Mengacu pada moral dan sikap petani di Indonesia maka tantangan terbesar pembangunan pertanian Indonesia adalah bagaimana merumuskan strategi revitalisasi pertanian agar lebih utuh dan terintegrasi ke dalam pembangunan ekonomi makro secara nasional. Revitalisasi pertanian sebenarnya dapat diukur dengan seberapa besar tingkat diversifikasi usaha kearah penerimaan ekonomis yang lebih baik atau bahkan transformasi besar dari *agriculture* menjadi *agribusiness*. Namun demikian langkah diversifikasi usaha ini pun tidak dapat berjalan mulus apabila pendapatan *overall* petani produsen masih rendah³⁷¹. Mereka memerlukan tambahan modal kerja dan investasi untuk adopsi teknologi baru, akses informasi, intensitas tenaga kerja proses produksi, manajemen pengolahan, pemasaran dan pasca panen lain, baik secara individual maupun secara kelompok sebagaimana diisyaratkan dalam system agribisnis. Apabila pilihan dan kesempatan tersedia petani produsen pasti akan lebih leluasa melakukan diversifikasi usaha. Inilah perspektif mikro kelayakan usaha yang terus menerus harus dibangun dan diberdayakan. Sedangkan dalam perspektif makro, Negara dan daerah wajib untuk menyediakan atau memfasilitasi lapangan diversifikasi usaha tersebut dengan serangkaian kebijakan afirmatif yang tepat sasaran.

³⁷⁰ James C Scott; *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*; Jakarta: LP3ES, 1983, hal. 23 - 25

³⁷¹ Bustanul Arifin; *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi Masa Orde Baru*; *Makalah* dalam Seminar Ketahanan Pangan di UC UGM tanggal 5 Mei 2010.

DAFTAR PUSTAKA

ARSIP

Economische Berichten uit de Archipel, *Enonomisch Weekblad* 14 (1) (December 1947).

Kolonial Verslag 1917, Bijlage A

Lembaran Negara. 1958. *Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1958 Tanggal 10 Pebruari 1958. Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1958.*

Lembaran Negara. 1960. "Dewan Bahan Makanan, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 1960 Tanggal 29 April 1960", *Lembaran Negara No. 56 Tahun 1960.*

Memories van Overgave (MVO) Gubernur Surakarta, Treur, 1937.

Natioanaal Archief: NHM, Inv. no. 5183, 'Nederlandsche Handel- Maatschappij: Verslag van den Agentschap te Singapore over het jaar 1946'.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1958 Tanggal 10 Pebruari 1958. *Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1958.*

Uitgewerkte Toelichtende Staat Bergooting van Uitgaven en Ongvangsten van het Mangkoenagorische Rijk voor get Dienstjaar 1930, dalam Arsip 88 no 2362 (Arsip Nasional Jakarta)

Verslag Over den Waters en Voedingsnood in de Residentie Semarang.

BUKU, ARTIKEL DAN MAKALAH

- A.A.G. Raka. 1963. *Kumpulan Tjeritera Rakyat Indonesia*, Jakarta: Departemen P dan K Djawatan Kebudayaan.
- Agus, Fahmuddin dan M. Oka A. 2003. Manikmas. *Environmental Roles of Agriculture in Indonesia*. Makalah dipresentasikan dalam Roles of Agriculture in Development Symposium at the 25th Conference of the International Association of Agricultural Economists di Durban-Afrika Selatan.
- Anderson, J.L. 1997. *Piracy in the Eastern Seas, 1870-1850: Some Economic Implications*. dalam D.J. Starkey, E.S. van Eyck van Heslinga, J.A. de Moor (eds), *Pirates and Privateers: New Perspectives on the War on Trade in the Eighteenth and Nineteenth Century*. Exeter Devon: University of Exeter Press
- Andianto, M. Rus. 1996. *Asal-usul dan Fungsi Padi serta Hubungannya dengan Posisi Wanita menurut Mitologi Dayak Ngaju* makalah pada Fourth Biennial International Conference of the Borneo Research Council, Bandar Seribegawan, Brunei Darussalam.
- Anonim. 1967. *Pokok-pokok Persoalan di Bidang Maritim dalam Rangka Koordinasi, Rehabilitasi dan Stabilisasi Ekonomi Daerah Indonesia Bagian Timur*. Jakarta: Departemen Maritim.
- _____. 1963. *Kumpulan Tjeritera Rakyat Indonesia*. Jakarta: Departemen P dan K Djawatan Kebudayaan.
- _____. 1971. *Seperempat Abad Bergulat dengan Butir-butir Beras*. Jakarta: Bulog.
- Appel, Michaela. 2000. *Cultural Identity in Myth and Ritual: A case from West Java*, dalam Aditya Prakasan. *Society and culture of Southeast Asia: continuities and changes*. New Delhi: International Academy of Indian Culture.
- Aziz, Muhammad Abdul. 1955. *Japan's Colonialism and Indonesia*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.

- Bert T. Lembang. 2001. *Yatim Piatu dan Dewi Padi*. Jakarta: Kelompok Gramedia.
- _____. 2004. *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795*
- Boomgard, P. dan van Zanden, J.L. 1990. *Changing Economy in Indonesia (CEI) vol. 10: Food Crops and Arable Lands, Java 1815-1942*. Amsterdam: Royal Tropical Institute.
- Booth, Anne. 1986. *An Historical Review of Irrigation Development in Indonesia, part I* dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies* vol. XIII no. 3.
- _____. 1988. *Agricultural Development of a Frontier Region of Java*. Sydney: Allen and Unwin.
- _____. 1989. *The State and Economic Development in Indonesia; The Ethical and New Order Eras Compared* dalam R.J. May & W.J. O'Malley, eds, *Observing Change in Asia: Essays in Honour of J.A.C. Mackie*. Barbus: Crawford.
- _____. 2001. *Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan* dalam Donald K. Emmerson, *Indonesia beyond Soeharto; Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta: Gramedia.
- _____. 1998. *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. London: Macmillan.
- Budisantoso, Subur. *Sri Dandayang Tresna (Pohaci)*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Burger, D.H. 1975. *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia I*. Jakarta: Pradnyaparamita.
- Bustanil Arifin. 1994. *Pangan dalam Orde Baru*, Jakarta: Kopinfo.
- _____. 2010. *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi Masa Orde Baru* makalah dalam Seminar Ketahanan Pangan dalam Perspektif Sejarah. Yogyakarta.
- _____. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kompas.

- Chauvel, R. 1990. *Nationalist, Soldiers, and Separatists: The Ambonese Islands from Colonialism to Revolt 1880-1950*. Leiden: KITLV Press.
- Chauduri, KN. 1989. *Trade and Civilization in Indian Ocean: An Economic History from the Rise of Islam to 1750*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cribb, Robert Bridson. 1990. *Gejolak Revolusi di Jakarta 1945-1949: Pergulatan antara Otonomi dan Hegemoni*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- _____. 2000. *Historical Atlas of Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Creutzberg, Pieter dan J.T.M. van Laanen (eds). 1987. *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- De Vries, Egbert. 1985. *Pertanian dan Kemiskinan di Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia.
- _____. 1986. *Politik Beras di Jawa pada Masa Lampau* dalam Sajogyo dan William L. Collier (eds). *Budidaya Padi di Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- _____. 1961. *de Welvaart Diensten* dalam H Baudet & I.J. Brugmans, *Balans van Beleid*, Assen.
- Departement van Landbouw. 1926. *Agricultural Atlas of Java and Madura Deel II* dalam *Landbouwatlas van Java en Madoera*. Weltreveden.
- Djojohadikusumo, Sumitro. 1989. *Kredit Rakyat di Masa Depresi*, Jakarta: LP3ES.
- Suryo, Djoko. 1994. *Lembaga Perkreditan Rakyat pada Masa Kolonial*, dalam *Histma* no 3/IV. Yogyakarta: Jurusan Sejarah UGM.
- Doyodipuro, Ki Hudoyo. 1996. *Horoskop Jawa: Misteri Pranata Mangsa*, Semarang: Dahara Prize.
- Elson, Robert E. 1994. *Javanese Peasants and Colonial Sugar Industry, Impact and Change in an East Java Recidency, 1830-1940*. Sangapore: Oxford University.
- _____. *Village Java under the Cultivation System 1830-1870*. Sydney: Allen and Winn.

- Feith, Herbert. 1999. *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin*. Jakarta: Sinar Harapan, 1995.
- Frederick, William H. 1989. *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia 1926-1946*. Jakarta: Gramedia dan Yayasan Karti Sarana.
- Furnivall, J.S. 1939. *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2009. *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk*. Jakarta: Freedom Institute.
- Goto, Ken'ichi. 1997. *Modern Japan and Indonesia: The Dynamics and Legacy of Wartime Rule* dalam Peter Post and E. Touwen-Bouwsma (eds.), *Japan, Indonesia, and the War: Myths and Realities*. Leiden: KITLV Press.
- Haryanto, Gito dan Wahono, Francis. 2004. *Kronologi Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional dalam Francis Wahono, AB. Widyanta dan Titus O. Kusumajati (ed.), Pangan Kearifan Lokal dan Keanekaragaman Hayati*. Yogyakarta: Cindelas.
- Greve, Ruud. 2007. *Dewi Sri: Verhalen en legends over de godin van de rijst in Indonesia*. Grieglaan: Voorschoten.
- Hall, Kenneth R. 1985. *Maritime Trade and State Development in Early Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Hartatik, Endah Sri. 2002. *Penanggulangan Kemiskinan di Afdeeling Demak dan Grobogan 1900-1930*. Yogyakarta: Tesis pada Program Pascasarjana Ilmu Sejarah, Universitas Gadjah Mada.
- Hatta, Mohammad. 1971. *The Putera Reports, Problems in Indonesian-Japanese Wartime Cooperation*. Ithaca, New York: Modern Indonesia Project Southeast Asia Program, Cornell University Press.
- Higgins, Benjamin. 1963. *Indonesia: The Crisis of Millstones* (New Jersey: D. van Nostrand Company).

- Hill, Hal dan Jamie Mackie. 1994. *Introduction dalam Hal Hill (ed.), Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-economic Transformation*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Houben, Vincent J.H. 1994. *Kraton and Company Surakarta and Yogyakarta 1830-1870*. The Netherlands: Leiden University.
- Hudaya, Ki Sapto. 2009. *Astrologi Jawa: Mengungkap Misteri Pranata Mongsa*. Yogyakarta: Arti Bumi Intaran.
- Hutabarat, Arifin. 1974. *Usaha Mengatasi Krisis Beras*. Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers.
- James C Scott; *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*; Jakarta: LP3ES, 1983.
- Jellinek, Lea. 1994. *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta*. Jakarta: LP3ES.
- Kadin Indonesia; *Visi 2020 dan Roadmap Pembangunan Sektor Pangan 2010 – 2014*; Jakarta: Kadin Indonesia; 2010.
- Karyadi, L. Wirasapta dkk. 2000. *Hubungan Perilaku Petani dengan Aplikasi Pranata Mangsa (indigenous Knowledge System) di Desa Tertinggal Lombok Selatan*. Mataram: Fakultas Pertanian Universitas Mataram.
- Kementerian Penerangan. 1953. *Republik Indonesia, V: Propinsi Jawa Timur*. Jakarta: Kementerian Penerangan.
- Kertapati, S. 1964. *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*. Jakarta: Pembaruan.
- Knaap, Gerrit J.A. 1996. *Shallow Waters, Rising Tide: Shipping and Trade in Java around 1775*. Leiden: KITLV Press, 1996.
- _____. 1991. *Forgotten Trade: Salt in Southeast Asia 1670-1813* dalam: Gerrit J. Knaap, Luc Nagtegaal, Roderick Ptak (eds), *Emporia, Commodities and Entrepreneurs in Asian Maritime Trade, C. 1400-1750*. Wiesbaden: Steiner.

- Kurasawa, Aiko. 1993. *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia dan Yayasan Karti Sarana.
- _____. 1998. *Rice Shortage and Transportation* dalam P. Post dan E. Touwen Bouwsma (ed.), *Japan, Indonesia and The War: Myths and Realities*. Leiden: KITLV Press.
- _____. 1988. *Pendudukan Jepang dan Perubahan Sosial: Penyerahan Padi Secara Paksa dan Pemberontakan Indramayu* dalam Akira Nagazumi (ed.). *Pemberontakan Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Lindblad, J.Thomas. 2000. *Sejarah Ekonomi Indonesia Modern Berbagai tantangan Baru*, Jakarta: LP3ES.
- Locher-Scholten, Elisabeth Bodine.1981. *Ethiek in Fragmenten: Vijfs Studies KoloniaalDenken en Doen van Nederlanders in de Indonesische Archipel 1877-1942* (Proeftchrift ter Verkrjiging van de Graad van Doctor in de Letteren aan Rijksuniversiteit te Leiden). Utrecht: Hespublishers.
- Lombard, Dennys. 1986. *Nusa Jawa Silang Budaya: Warisan Kerajaan Konsentris*. Jakarta: Gramedia.
- Lucas, Anton E. 1989. *Peristiwa Tiga Daerah: Revolusi Dalam Revolusi*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Malaka, Tan. 2000. *Dari Penjara ke Penjara, Bagian II*. Jakarta: Teplok Press.
- Manguin, Pierre-Ives. 1993. *The Vanishing Jong: Insular Southeast Asian Fleet in Trade and War (Fifteenth to Seventeenth Centuries)* dalam: A. Reid (ed.), *Southeast Asia in the Early Modern Era: Trade, Power, and Belie*. Ithaca-London: Cornell University Press
- Mani, P.R.S. 1989. *Jejak Revolusi 1945: Sebuah Kesaksian Sejarah*. Jakarta: Grafiti Pers.

- Martodarsono, Soepangkat. 1958. *Sepuluh Tahun Suka Duka dengan Padi Bengawan di Banjuwangi*. Pertanian, 1, 9.
- Manuwoto, Syafrida (et al.). 1992. *Perguruan Tinggi Menjawab Tantangan Masalah Pangan*, Bogor: IPB Press.
- Masyhuri. 1996. *Menyisir Pantai Utara: Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura 1850-1940*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara & KITLV.
- Mears, Leon A. 1982. *Era Baru dalam Ekonomi Perberasan di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Press.
- Mubyarto. 1987. *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Nagtegaal, L. 1996. *Riding the Dutch Tiger: The Dutch East Indies Company and the Northeast Coast of Java 1680-1743*. Leiden: KITLV Press.
- Nakamura, M. 1988. *Jenderal Imamura dan Periode Awal Pendudukan Jepang dalam A. Nagazumi (ed.), Pemberontakan Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Nawiyanto, dkk. 2009. *Konsepsi Kultural Etnis Jawa dan Madura tentang Pangan, Makan, dan Ketahanan Pangan. Laporan Penelitian*. Jember: Lembaga Penelitian Universitas Jember.
- _____. S. 2001. *Kasus Tanah Pinggiran Jawa: Problem Pemilikan di Karesidenan Besuki dalam Jurnal Gerbang*, 9, IV (April-Mei).
- _____. 2005. *The Rising Sun in a Javanese Rice Granary: Change and Impact of Japanese Occupation on the Agricultural Economy of Besuki Residency, 1942-1945*. Yogyakarta: Galang Press.
- _____. 2007. *Environmental Change in a Frontier Region of Java: Besuki 1870-1970*. PhD Thesis pada The Australian National University. Canberra.

- _____. 2009. *Pertumbuhan Penduduk Besuki: Kajian Demografi Historis dalam Humaniora*, 21,2 (Juni).
- Nelson, Gerald C. 1984. *Acu dalam* Walter P. Falcon, William O. Jones, Scott R. Pearson, *et al. Ekonomi Ubikayu di Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Nitisastro, Widjojo. 1970. *Population Trends in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nursam, M. 2008. *Memenuhi Panggilan Ibu Pertiwi: Biografi Laksamana Muda John Lie*. Yogyakarta: Ombak.
- Parlindungan S. Utan. 2007. *Musik dan Politik: Genjer-Genjer, Kuasa dan Kontestasi Makna*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Pasandaran, Effendi. 2008. *Membangun Kerangka Pengelolaan Terpadu Sumberdaya Lahan dan Air: Perspektif Sejarah dan Politik dalam Analisis Kebijakan Pertanian*, 6 (4).
- Pasandaran, Efendi & Donald C. Taylor (ed). *Irigasi, Kelembagaan dan Ekonomi jilid 2*. Jakarta: Gramedia dan Yayasan Obor.
- Patty, Servas Mario (et al). *Ine Pare: Mitos Dewi Padi di Keli Ndota Flores Nusa Tenggara Timur*. Ende: Depdiknas
- Penders, C.L.M. 1984. *Bojonegoro 1900-1942: A Story of Endemic Poverty in North-East Java-Indonesia*. Singapore: Gunung Agung.
- Prince, Ge'. *Dutch Economic Policy in Indonesia, 1870-1942 dalam Economic Growth in Indonesia 1820-1940*, Dordrecht-Holland: Foris Publications.
- Poesponegoro, Marwati Djoened, dan Nugroho Notosusanto. 1975. *Sejarah Nasional Indonesia, VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Poeze, Harry A. 1999. *Pergulatan Menuju Republik: Tan Malaka 1925-1945*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Raffles, Thomas Stamford. 1978. *History of Java Jilid I*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

- _____. 2008. *The History of Java* (terj). Jakarta: Narasi.
- Ramli. 2008. *Program Agromenirepolitan: Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dalam Pembangunan Ekonomi Wilayah Pesisir*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Ekonomi Pertanian pada Fakultas Ekonomi Universitas Sumatra Utara.
- Reid, Anthony. 1984. *The Pre-Colonial Economy of Indonesia* dalam *BIES*, Vol. XX No. 2.
- _____. 1992. *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680; Jilid I: Tanah di Bawah Angin* (terjemahan Mochtar Pabotinggi). Jakarta: Obor
- _____. dan Oki Akira (eds.). 1986. *The Japanese Experience in Indonesia: Selected Memoirs of 1942-1945*. Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies.
- Ricklefs, M.C. 1991. *Sejarah Indonesia Modern*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200 – 2004*, Jakarta, Serambi, 2005.
- Rusastra, I Wayan, dkk. 2005. *Agricultural Development Strategi Policies in Indonesia: Enhancing The Contribution of Agriculture To Poverty Reduction and Food Security* makalah pada *The Workshop on Linking Agricultural Policies with Food Security and Poverty Reduction*. Roma: FAO.
- Sanyo Kaigi, 1966. *The Problem of Rice: Stenographic Notes on the Fourth Session of the Sanyo Kaigi* dalam *Indonesia* No. 2. January 8, 2605 (Oktober 1966).
- Saleh, R.H.A. 2000. ... *Mari Bung Rebut Kembali !*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sato, Shigeru. 1994. *War, Nationalism, and Peasant: Java under the Japanese Occupation, 1942-1942*. Sydney: Allen and Unwin.

- _____. 1997. *The Pangreh Praja in Java under Japanese Military Rule* dalam Peter Post and E. Touwen-Bouwsma (eds.), *Japan, Indonesia, and the War: Myths and Realities*. Leiden: KITLV Press.
- Sajogyo dan William L. Collier. 1986. *Budidaya Padi di Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor bekerjasama dengan Gramedia.
- Schaik, Van A. 1986. *Colonial Control and Peasant Resources in Java: Agricultural Involution Reconsidered* (Amsterdam, disertasi doktor).
- Scheltema, A.M.P.A. 1986. *Produksi Beras di Jawa dan Madura* dalam Sajogyo dan William L. Collier (eds), *Budidaya Padi di Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 171-184.
- Scott, J.C. 2000. *Senjatanya Orang-orang yang Kalah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Semedi, Pujo. 2003. *Close to the Stone, Far from the Throne: The Story of A Javanese Fishing Community 1820s-1990s*. Yogyakarta: Benang Merah.
- Sindhunata. 2009. *Ketika Dewi Sri Sudah Pergi dalam Ana Dina Ana Upa: Pranata Mangsa*. Yogyakarta: Bentara Budaya.
- Singodimajan, Hasan. 2009. *Ritual Adat Seblang: Sebuah Seni Perdamaian Masyarakat Using Banyuwang*. Banyuwangi: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Banyuwangi.
- Soerojo, Djuliat. 2000. *Eksplorasi Kolonial Abad XIX: Kerja Wajib di Keresidenan Kedu 1800-1890*. Yogyakarta: Tarawang Press.
- Soedarmo, Purwo. 1953. *Susunan Makanan Jang Baik dan Sehat bagi Masyarakat Indonesia* dalam *Almanak Pertanian Rakjat 1953*. Djakarta: Badan Usaha Penerbit Almanak Pertanian.
- Soemardjan, Selo. 1990. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Sosromarsono, Soemartono. 1965. *Kemadjuan2 dalam Pemberantasan Hama Tanaman Selama 20 Tahun Merdeka* dalam M. Makagiansar (ed), *Research di Indonesia 1945-1965*. Jakarta: Departemen Urusan Research Nasional Republik Indonesia.
- Stibbe, D.G. 1921. *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië, Tweede Druk, Vierde Deel* ('s-Gravenhage-Leiden: Martinus Nijhoff-E.J. Brill.
- Subejo. *Globalisasi dan Isu-isu Strategis dalam Pembangunan Pertanian di Indonesia* makalah Studium General Study on Rural Empowerment Fakultas Pertanian UGM Yogyakarta 25 Januari 2005.
- Subroto, Sukardi Wisnu. 1996. *Pengenalan Waktu tradisional Pranata Mangsa dan Wariga: Manfaatnya dalam Pertanian dan Sosial*. Yogyakarta: Mitra Gama Widya.
- Sudaryanto, T. dan A. Munif. *Pelaksanaan Revitalisasi Pertanian*. *Agrimedia*, Volume 10 No. 2, Desember 2005.
- Sulistiyawardhani. 2000. *Kredit Rakyat Suatu Studi Pendahuluan pada Awal Abad XX di Jawa*. Yogyakarta: Kalika.
- Sulistiyono, Singgih T. 2009. *Krisis, Ekspansi, dan Integrasi Ekonomi: Refleksi Historis mengenai Wacana Membangun Indonesia sebagai Negara Maritim* makalah disajikan pada Seminar Nasional Kemaritiman: Kebudayaan Maritim untuk Memperkuat Kedaulatan NKRI. Semarang.
- _____. 2003. *The Java Sea Network: Patterns in the development of Interregional Shipping and Trade in the Process of national Economic Integration in Indonesia, 1870s-1970s*" disertasi pada Leiden University, the Netherlands.
- Sumintawikarta, Sadikin. 1965. *Tjatatatan tentang Penelitian Tanaman Pangan Antara Tahun 1945-1965* dalam M. Makagiansar (ed.). *Research di Indonesia 1945-1965*.

- Jakarta: Departemen Urusan Research Nasional Republik Indonesia.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1987. *Potensi Pertanian Pedesaan dan Swasembada Pangan*, Yogyakarta: Gama Press.
- Suparta, I Made. 1998. *Lontar Usada Sawah: Sebuah Sumber Pengetahuan Budaya tentang Cara Penanggulangan Hama Padi dalam Tradisi Pertanian dan Tata Lingkungan Hidup Masyarakat Bali* makalah dalam Simposium Internasional Pernaskahan Nusantara. Jakarta.
- Suryo, Djoko. 1994, *Sejarah Sosial Pedesaan Keresidenan Semarang 1830-1900*, Yogyakarta; Pusat Antar Universitas UGM.
- Suyami. 2001. *Serat Carios Dewi Sri dalam perbandingan*. Yogyakarta: Kepel.
- Tim Bagian Perencanaan dan Pengembangan Pegawai. 2010. *Sejarah Indonesia*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Tjahjadi, Riza P. 1993. *The Javanese System of Biodynamic Farmin: An Exercise Outside Javanese*, Jakarta: Pesticide Action Network (PAN) Indonesia.
- Tjandrasasmita, Uka. 1996. *Bandar Cirebon dalam Jaringan Pasar Dunia dalam Susanto Zuhdi (peny), Cirebon sebagai Bandar Jalur Sutera: Kumpulan Makalah Diskusi Ilmiah* Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Tjokropranolo. 1992. *Jenderal Soedirman: Kisah Seorang Pengawal*. Jakarta: Surya Pressindo.
- Van der Eng, Pierre. 1993. *Agricultural Growth in Since Indonesia 1880*. Disertasi pada Jurusan Ilmu Ekonomi Universitas Groningen Belanda.
- _____. 1995. *Stagnation and Dynamic Change in Indonesian Agriculture Jahrbuch für Wirtschafts Geschichte* 1.

- _____. 1996. *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact since 1880*. Basingstoke: Macmillan Press.
- _____. 1998. *Bridging a Gap: A Reconstruction of Population Patterns in Indonesia: 1930-1961* Discussion Paper No. D98-13 pada Institute of Economic Research Hitotsubashi University, November.
- _____. 2002. *Revolusi Dalam Pertanian Indonesia? Pandangan Jangka Panjang Mengenai Produktivitas Tenaga Kerja Pertanian* dalam J. Thomas Lindblad (ed), *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Umbara, Ki. 1973. *Dewi Sri*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Usman, Sunyoto (ed). 2004. *Politik Pangan*. Jakarta: Cired.
- Warren, J F. 1981. *The Sulu Zone, 1768-1898*. Singapura: Singapore University Press.
- Waddel, Sarah. 2009. *Rising the the Challenge of Providing Legal Protection for the Indonesian Coastal and Marine Environment* dalam: Robert Cribb & Michele Ford, *Indonesia beyond the Water's Edge: Managing an Archipelagic State*. Singapore: ISEAS.
- Wasino. 1996. *Kebijakan ekonomi dan Pertumbuhan Tanaman Pangan (Studi Kasus di Surakarta, Jawa Tengah)* laporan penelitian dalam rangka Summercourse Indonesian Modern Economic History. Kerjasama UGM, LIPI, dan Universitas Leiden.
- _____. 2008. *Kapitalisme Bumiputra: Perubahan Masyarakat Mangkunegaran*, Yogyakarta: Lkis.
- Wickizer, V.D. dan M.K. Bennet. 1941. *The Rice Economy of Monsoon Asia*. California: Food Research Institute Stanford University.
- Widodo, Sutejo K. 2001. *Impor Ikan di Jawa, 1900-1940: Suatu Ironi dari Sumber Kekayaan Laut* dalam Edi Sedyawati & Susanto Zuhdi (Peny), *Arung Samudera*:

*Persembahan Memperingati Sembilan Windu A B
lapan*. Depok: PPKB-Lemlit Universitas Indonesia.

_____. 2005. *Ikan Layang Terbang Menjulung:
Perkembangan Pelabuhan Pekalongan menjadi
Pelabuhan Perikanan 1900-1990*. Semarang: Badan
Penerbit UNDIP & Toyota Foundation.

Koran dan Majalah

- A.T. Birowo, "Analisa Kebijakan Produksi Pangan Nasional", *Prisma* Edisi 10 Oktober. 1981.
- "Banjuwangi: penjelesaian tanah Pringgodani", *Trompet Masjarakat*, 4 Agustus 1958.
- Basuki, Tjuk Eko Hari. "Riskan, Ketahanan Pangan Hanya Andalkan Beras". *Suara Pembaruan*, 17 Oktober 2003.
- Basuki, Widodo, "Seni Tradisi: Mbalekake Sistem Pertanian Tradisi" *Djaja Baja*, Kalawarti Mingguan Basa Djawa, Vol. 56 (2001).
- "Beberapa Keganjilan dalam pelaksanaan pembelian padi pemerintah", *Trompet Masjarakat*, 3 Juni 1953.
- "Beras Luar Negeri segera akan Tiba", *Trompet Masjarakat*, 8 Oktober 1957.
- "Bersedia Memimpin Transmigrasi", *Trompet Masjarakat*, 1 November 1951.
- "Besoeki Syutyokan Memeriksa Daerah", *Soeara Asia*, 19 Mei 2603 [1943].
- "Bondowoso: Tokoh Penting Timbun Beras", *Trompet Masjarakat*, 21 Juni 1961.
- Boomgard, P, "The Welfare Services in Indonesia, 1900-1942" dalam *Itinerario* 10. 1986.
- "Bupati tak bersedia memberi perintahnja," *Trompet Masjarakat*, 9 Juni, 1951.
- "Dalang Beber Berkeliling Besoeki Syu", *Soeara Asia*, 7 Agustus 2603 [1943]
- Djafar, Wahyudi, "Politisasi Beras yang Tak Berkesudahan", *Asasi*, September-Oktober 2008.

- "Gambar Hidoep Kanggo Oemoem", *Warta Besoeki-Shuu*, 18 Oktober 2604 [1944].
- "Gerakan Satoe Minggoe Istimewa", *Soeara Asia*, 28 Desember 2603 [1943].
- "Huzin Kai Mengetok Telinga Masjarakat", *Soeara Asia*, 27 Desember 2603 [1943]
- "Injeksi Beras dengan Kartu", *Trompet Masjarakat*, 8 Februari 1958
- "Indonesia as A Seafaring Nation", *Indonesian Review* 1 (5) (1951)
- "Keadaan Pembelian Padi Tahun 1952", *Trompet Masjarakat*, 16 Januari 1953.
- "Kesenian Pendoedoek", *Warta Besoeki-Shuu*, 30 Mei 2605 [1945].
- "Makan Gaplek Ditjampur Katul", *Trompet Masjarakat*, 29 Januari 1952.
- Malarangeng, Rizal. "Norman Borlaug, Pemberi Makan Dunia". *Kompas*, Minggu, 22 Oktober 2006.
- Maryoto, Andreas. "Isu Pertanian dan Intelijen". *Kompas*, 7 Maret 2009.
- "Makanan Jang Sehat, *Almanak Tani* 1958, Djakarta, Kementerian Pertanian.
- "Mempertinggi Kaum Tani", *Trompet Masjarakat*, 22 Maret 1952.
- Napitupulu, B. *Hunger in Indonesia* dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 9, Februari 1968.
- "Oreng Okoman ban Paperrangan", *Warta Besoeki Shuu*, September 20, 2604 [1944].
- Pambudy, Ninuk Mardiana. "Kebijakan Orde Baru. Belajar dari Pembangunan Pertanian Soeharto". *Kompas*, 31 Januari 2008.
- "Penduduk Sugihwaras Keluar Djawa", *Trompet Masjarakat*, 24 Mei 1953.
- "Perloembaan Memperbanjak Hasil Padi", *Soeara Asia*, 29 Oktober 2603 [1943].
- "Permusjawaratan Ekonomi", *Soeara Asia*, 31 Juli 2603 [1943].

- "Pertanian Besuki: Tanaman Padi Rendeng Turun 0.16 %", *Trompet Masyarakat*, 27 April 1954.
- "Pertaruhan Baru di Lahan Gambut", *Tempo*, 24 Januari 2004
- "Pokok-pokok Kebijakan Departemen Maritim di Bidang Pengolahan Kekayaan Laut Pedoman Bahari", *Bulletin Resmi Departemen Maritim* 2 (2) (1968)
- Prabowo, Diby dan A.j. Nyberg. 1979. *Irigasi dan Produksi Beras Tahun 1990: Kasus Indonesia*. Agro Ekonomika No. 11 tahun X Oktober
- "Produsen Beras Harus Diactiveer", *Trompet Masyarakat*, 6 Februari 1952.
- "Rabuk Kompos", *Soeara Asia*, 6 Desember 2602 [1942]. *Republika*, 25 Juni 2009.
- Rahardjo, S. "Penerangan tentang Penanaman Padi Setjara Larikan di Kabupaten Panarukan", *Majalah Pertanian*, 4 (7) tahun 1956.
- Rakjat Indonesia. "Rakjat Indonesia Kurang Makan, dan Salah Makan", *Majalah Berkala Pertanian*, 5, 5, hlm. 8-12. Tahun 1952.
- Sapuan. 1999. *Perkembangan Manajemen Pengendalian Harga Beras di Indonesia 1969 1998* dalam *Agro Ekonomika* 29, 1999.
- "Serba-Serbi dari Daerah Jember", *Soeara Asia*, 16 Desember 2603 [1943].
- "Presiden Sukarno: Soal Hidup atau Mati", dalam *Almanak Pertanian* 1953. Djakarta: Badan Usaha Penerbit Almanak Pertanian.
- Suparmoko, M. "*Pengembangan Pengairan dalam Strategi Pangan*" Prisma edisi 10 Oktober 1981.
- "Tandingan Nandoer Pari," *Warta Besoeki-Shuu*, 7 Maret 2605 [1945]. *Tempo*, 17 Februari 1979.
- "Vital Statistics under the Japanese Rule", *Economic Review of Indonesia* 1 (4) (1947)
- "Wadah Larahan", *Warta Besoeki-Shuu*, 8 November 2604 [1944].

Warren, JF, "Looking back on 'The Sulu Zone': State formation, slave raiding and ethnic diversity in Southeast Asia. *JMBRAS* 69 (1) (1996)

_____, "The Sulu Zone: The world capitalist economy and the historical imagination", *Comparative Asian Studies* 20, 1998.

"Wayang Beber Tyokin Kyoku", *Warta Besoeki-Shuu*, 20 Juni, 2605 [1945].

Wiradi, Gunawan, "Revolusi Hijau Ditinjau Kembali", *Kompas*, 24 September 2007.

Witoro, "Kebijakan Perberasan Nasional dan Pemenuhan Hak Pangan Asasi (September-Oktober). 2008.

Yo Keng Soen. 1955. *Penjelidikan Dengan Berbagai Djenis Pupuk Hijau Untuk Menggantikan Crotalaria Juncea sebagai Pupuk Padi sawah dalam Teknik Pertanian*, 4.

<http://www.deptan.go.id/tampil.php?page=kelembagaan&id=25> (Dikunjungi tanggal 24 April 2010)

Sunyoto Usman (ed), *Politik Pangan* (Jakarta: Cired, 2004)

Fahmuddin Agus and M. Oka A. Manikmas, "Environmental Roles of Agriculture in Indonesia", paper presented in Roles of Agriculture in Development Symposium at the 25th Conference of the International Association of Agricultural Economists, in Durban, South Africa, August 17-22, 2003)

I Wayan Rusastra, Sumaryanto and Pantjar Simatupang, "Agricultural Development Strategi Policies in Indonesia : Enhancing The Contribution of Agriculture To Poverty Reduction and Food Security", paper presented in *The Workshop on Linking Agricultural Policies with Food Security and Poverty Reduction* (FAO Hq. Rome, June 1-2, 2005).

M. Husein Sawit & Erna M.Lokollo, "Rice Import Surge in Indonesia", paper dipresentasikan pada Workshop The

ActionAid International and the ICASEPS Geneva: 07 June 2007.
dalam: http://74.6.239.67/search/cache?ei=UTF8&p=fao+rice+import+indonesia&fr=ushmailc&u=www.southcentres.org/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D476%26Itemid%3D&w=fao+rice+import+imports+indonesia&d=FEfRbO_EUgSP&icp=1&.intl=us&sig=TYAwLeFpr3SUhn4eqQqGDW--

Singgih Tri Sulistiyono, "Krisis, Ekspansi, dan Integrasi Ekonomi: Refleksi Historis mengenai Wacana Membangun Indonesia sebagai Negara Maritim", makalah disajikan pada *Seminar Nasional Kemaritiman: Kebudayaan Maritim untuk Memperkuat Kedaulatan NKRI*" (Semarang: 28 Oktober 2009)

Pujo Semedi, *Close to the Stone, Far from the Throne: The Story of A Javanese Fishing Community 1820s-1990s* (Yogyakarta: Benang Merah, 2003).

Ramli, "Program Agromenirepolitan: Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dalam Pembangunan Ekonomi Wilayah Pesisir", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Ekonomi Pertanian pada Fakultas Ekonomi Universitas Sumatra Utara* (Medang, 5 April 2008).

D.H. Burger, *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia I* (Jakarta: Pradnyaparamita, 1975)

Robert Cribb, *Historical Atlas of Indonesia* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000),

Kenneth R. Hall, *Maritime Trade and State Development in Early Southeast Asia* (Honolulu, University of Hawaii Press, 1985).

Anthony Reid, *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680; Jilid I: Tanah di Bawah Angin* (terjemahan Mochtar Pabotinggi) (Jakarta: Obor, 1992)

- Thomas Stamford Raffles, (terj) *The History of Java*; Jakarta: Narasi, 2008
- Gerrit J. Knaap, "A Forgotten Trade: Salt in Southeast Asia 1670-1813", dalam: Gerrit J. Knaap, Luc Nagtegaal, Roderick Ptak (eds), *Emporia, Commodities and Entrepreneurs in Asian Maritime Trade, C. 1400-1750* (Wiesbaden: Steiner, 1991).
- Uka Tjandrasasmita, "Bandar Cirebon dalam Jaringan Pasar Dunia", dalam: Susanto Zuhdi (Penyunting), *Cirebon sebagai Bandar Jalur Sutra: Kumpulan Makalah Diskusi Ilmiah* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996)
- D.G. Stibbe, *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië, Tweede Druk, Vierde Deel* ('s-Gravenhage-Leiden: Martinus Nijhoff-E.J. Brill, 1921)
- K.N. Chauduri, *Trade and Civilization in Indian Ocean: An Economic History from the Rise of Islam to 1750* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989)
- J.L. Anderson, 'Piracy in the Eastern Seas, 1870-1850: Some Economic Implications', dalam: D.J. Starkey, E.S. van Eyck van Heslinga, J.A. de Moor (eds), *Pirates and Privateers: New Perspectives on the War on Trade in the Eighteenth and Nineteenth Century* (Exeter, Devon: University of Exeter Press, 1997).
- Pierre-Ives Manguin, 'The Vanishing *Jong*: Insular Southeast Asian Fleet in Trade and War (Fifteenth to Seventeenth Centuries)', dalam: A. Reid (ed.), *Southeast Asia in the Early Modern Era: Trade, Power, and Belie* (Ithaca-London: Cornell University Press, 1993).
- L. Nagtegaal, *Riding the Dutch Tiger: The Dutch East Indies Company and the Northeast Coast of Java 1680-1743* (Leiden: KITLV Press, 1996)

- Gerrit J. Knaap, *Shallow Waters, Rising Tide: Shipping and Trade in Java around 1775* (Leiden: KITLV Press, 1996).
- Sutejo K. Widodo, "Impor Ikan di Jawa, 1900-1940: Suatu Ironi dari Sumber Kekayaan Laut", dalam: Edi Sedyawati & Susanto Zuhdi (Penyunting), *Arung Samudera: Persembahan Memperingati Sembilan Windu a.B. Iapian* (Depok: PPKB-Lemlit Universitas Indonesia, 2001)
- Masyhuri, *Menyisir Pantai Utara: Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawadan Madura 1850-1940* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara & KITLV, 1996)
- J.F. Warren, *The Sulu Zone, 1768-1898* (Singapore: Singapore University Press, 1981). Lihat juga tulisannya yang lain 'Looking back on 'The Sulu Zone': State formation, slave raiding and ethnic diversity in Southeast Asia', *JMBRAS* 69 (1) (1996)
-; 'The Sulu Zone: The world capitalist economy and the historical imagination', *Comparative Asian Studies* 20 (1998).
- Sarah Waddel, "Rising the the Challenge of Providing Legal Protection for the Indonesian Coastal and Marine Environment", dalam: Robert Cribb & Michele Ford, *Indonesia beyond the Water's Edge: Managing an Archipelagic State* (Singapore: ISEAS, 2009).
- "Vital Statistics under the Japanese Rule", *Economic Review of Indonesia* 1 (4) (1947)
- Singgih Tri Sulistiyono, "The Java Sea Network: Patterns in the development of Interregional Shipping and Trade in the Process of national Economic Integration in Indonesia, 1870s-1970s" (Ph.D. Dissertation, Leiden University, the Netherlands, 2003).

Sutejo K. Widodo, *Ikan Layang Terbang Menjulung: Perkembangan Pelabuhan Pekalongan menjadi Pelabuhan Perikanan 1900-1990* (Semarang: Badan Penerbit UNDIP & Toyota Foundation, 2005).

Natioanaal Archief: NHM, Inv. no. 5183, 'Nederlandsche Handel- Maatschappij: Verslag van den Agentschap te Singapore over het jaar 1946'.

M. Nursam, *Memenuhi Panggilan Ibu Pertiwi: Biografi Laksamana Muda John Lie* (Yogyakarta: Ombak, 2008).

"Economische Berichten uit de Archipel", *Enonomisch Weekblad* 14 (1) (December 1947).

Indonesian Review 1 (5) (1951) dengan judul "Indonesia as A Seafaring Nation".

Departemen Maritim, *Pokok-pokok Persoalan di Bidang Maritim dalam Rangka Koordinasi, Rehabilitasi dan Stabilisasi Ekonomi Daerah Indonesia Bagian Timur* (Jakarta: 1967).

Anonim, "Pokok-pokok Kebijakan Departemen Maritim di Bidang Pengolahan Kekayaan Laut", *Pedoman Bahari: Bulletin Resmi Departemen maritim* 2 (2) (1968)

INTERNET

Alexis Rieffel. *The BIMAS Program for Self-Sufficiency in Rice Production* dalam <http://www.jstor.org/stable/3350671>. Diunduh pada 14 Mei 2010.

Birowo, AT. *Peranan Bimas dan Inmas dalam Peningkatan Perekonomian Masyarakat* dalam www.i-lib.ugm.ac.id/jurnal/download.php. Diunduh pada 12 Mei 2010

Budi, Putri. *Efisiensi Teknis Komoditas Padi pada Rezim Orde Baru* dalam <http://justmeputri.blogspot.com>. Diunduh pada 6 April 2010.

<http://www.deptan.go.id/tampil.php?page=kelembagaan&id=25> .
Diunduh tanggal 24 April 2010

Gaol, Jonson Lumban, *Revolusi Biru Berkelanjutan*, dalam: <http://seandy-laut-biru.blogspot.com/2009/08/revolusi-biru.html>. diunduh pada 23 April 2010.

Lassa, Jonathan. *Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005*, dalam <http://www.zef.de/module/register/media>.
Diunduh pada 10 Mei 2010.

Notohadiprawiro, Tejoyuwono. *Proyek Pengembangan Lahan Gambut Sejuta Hektar*. <http://soil.faperta.uqm.ac.id/>.
Diunduh pada 11 Mei 2010.

Poernomo, Soen'an H, "Perikanan Sebagai Pilar Ketahanan Pangan",
dalam: <http://www.dkp.go.id/index.php/ind/news/1743/perikanan-sebagai-pilar-ketahanan-pangan>. Diunduh pada 22 April 2010

Sadja, Sjamsoe'oed. *Dari Bimas ke Inmas* dalam <http://www.sinartani.com/agriwacana>, Diunduh pada 7 Mei 2010.

Sawit, M. Husein & Erna M.Lokollo. "Rice Import Surge in Indonesia", paper dipresentasikan pada Workshop The ActionAid International and the ICASEPS Geneva: 07 June 2007, dalam: http://74.6.239.67/search/cache?ei=UTF8&p=fao+rice+import+indonesia&fr=ushmailc&u=www.southcentre.org/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D476%26Itemid%3D&w=fao+rice+import+imports+indonesia&d=FEfRbO_EUqSP&icp=1&intl=us&sig=TYAwLeFpr3SUhn4eqQqGDw

==

Susantio, *Irigasi di Jawa dari Taruma sampai Majapahit* dalam <http://hurahura.wordpress.com/2010/03/20/irigasi-di-jawa-dari-taruma-sampai-majapahit/>. Diunduh pada 15 Mei 2010.

Van der Eng, Pierre. 2008. *Food Supply in Java during War and Decolonisation, 1940-1950*, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/8852/> MPRA Paper No. 8852, posted 25. May 2008.

Visi, Misi, Grand Strategy dan Sasaran Strategis KKP dalam <http://www.dkp.go.id/index.php/ind/menu/3/visi-misi-dan-program>. Diunduh pada 22 April 2010

Jonson Lumban Gaol, "Revolusi Biru Berkelanjutan", dalam: <http://seandy-laut-biru.blogspot.com/2009/08/revolusi-biru.html> (Dikunjungi tanggal 23 April 2010).

Soen'an H. Poernomo, "Perikanan Sebagai Pilar Ketahanan Pangan", dalam: <http://www.dkp.go.id/index.php/ind/news/1743/perikanan-sebagai-pilar-ketahanan-pangan> (Dikunjungi tanggal 22 April 2010).



SEJARAH PANGAN DI INDONESIA
STRATEGI DAN POLITIK PANGAN DARI MASA KOLONIAL SAMPAI REFORMA



Direktorat Geografi Sejarah
Direktorat Jenderal Sejarah dan Purbakala
Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata
Kompleks Kemdiknas Gedung E Lt. 8, Jl. Jenderal Sudirman
Senayan - Jakarta

Perpustakaan
Jenderal Keb

959.80
SRI
S

ISBN : 978-979-18033-2-8

gono, dkk