

# SITUASI PANGAN NASIONAL SEBELUM TAHUN 1963

## **Pada Masa Penjajahan**

Peningkatan produksi padi merupakan masalah bagi Indonesia sejak lama. Konon, pada tahun 1800 pun Gubernur Jenderal Daendels sudah memerintahkan kepada pegawai-pegawainya untuk melakukan tindakan-tindakan guna meningkatkan produksi padi para petani, **antara** lain dengan **memperbaiki** budidayanya. Pada tahun 1874 sebuah panitia beranggotakan pejabat-pejabat Belanda dibentuk dan diberi **tugas** untuk mengajar para petani **dalam** meningkatkan produksi padi **sawah**. Beberapa tahun kemudian Pemerintah menyelenggarakan percobaan dan percontohan budidaya **tanaman** padi. Tahun 1899 percobaan dan percontohan **tersebut** dilakukan di **atas** kebun-kebun percontohan tetap, yang tidak **banyak** jumlahnya. Pada tahun 1900 percobaan dan percontohan dihentikan, karena dinilai tidak berhasil **menggerakkan** para petani untuk mencontohnya. Pada masa itu campur **tangan** Pemerintah untuk meningkatkan produksi padi **selalu** disalurkan melalui jajaran **Pamong Praja**. Akan tetapi pendekatan **penyuluhan** melalui pamong praja dinilai kurang berhasil. Melchior Treub (Direktur Kebun Raya) berhasil meyakinkan pemerintah Belanda **tentang** perlunya penanganan **secara khusus** masalah pertanian rakyat oleh suatu **badan teknis** tertentu, **maka** didirikanlah Departemen Pertanian (Departement van Landbouw) yang **mulai** bekerja pada **tanggal 1 Januari 1905** di **bawah pimpinan** Treub (Paerels, 1929).

Dalam *Koninklijke* Besluit (Keputusan Kerajaan) 28 Juli 1904 No. 28 (Staatsblad 380) yang memberikan landasan kerja Departemen Pertanian, dinyatakan bahwa untuk memajukan pertanian rakyat diperlukan campur tangan

pemerintah dan pertanian rakyat mendapat prioritas utama dibandingkan bidang-bidang lain. Pengembangan pertanian rakyat secara langsung ditangani oleh seorang Ajun Inspektur Pertanian.

Berbagai penelitian yang mendorong kemajuan pertanian rakyat terutama diselenggarakan di Kebun Raya, Kebun Percobaan Padi dan Palawija serta Kebun Tanaman Perdagangan. Obyek penelitian meliputi berbagai jenis padi dan kacang tanah serta berbagai percobaan tentang pengaruh penyawahan terhadap tanah lapisan atas. Pada masa itu masalah pengairan telah mendapat perhatian dan telah dilakukan penelitian tentang proses pelapukan batu-batuan. Selain itu penelitian mengenai pemberantasan hama penyakit banyak dilakukan dan hasilnya disebarluaskan.

Upaya dalam bidang pendidikan ditandai dengan didirikannya Sekolah Pertanian Bogor dan diselenggarakannya berbagai kursus oleh Kebun Tanaman Perdagangan dan Balai Penelitian Tanaman padi serta dibukanya kebun-kebun Demonstrasi.

Pada tahun 1908 Pemerintah mengangkat Penasehat-penasehat Pertanian. Pada tahun 1910 Departemen Pertanian di bawah pimpinan Lovink membentuk Dinas Penyuluhan Pertanian (*Landbouw Voorlichtings Dienst*), sesudah itu dimulailah upaya memajukan pertanian rakyat dengan penyuluhan pertanian. Penyuluhan kepada para petani, termasuk dalam hal peningkatan produksi padi, dilaksanakan dengan strategi "tetesan minyak" (*olie vlek systeem*). Dengan strategi ini, penyebaran gagasan, pengetahuan dan teknologi kepada para petani pada umumnya dilakukan melalui para pemimpin masyarakat dengan dukungan percobaan dan percontohan budidaya tanaman, kursus tani, serta pembentukan dan pembinaan kelompok tani, yang sasaran pertamanya adalah lapisan elite masyarakat desa.

Penyuluhan pertanian pada masa penjajahan Belanda telah memperkenalkan beberapa varietas padi baru (padi Cina dan Skrivimankoti) disamping varietas-varietas baru berbagai komoditi lain, serta perbaikan cara-cara bercocoktanamnya. Meskipun kemajuan pertanian dapat dinilai berjalan lambat, tetapi memadai dalam memenuhi kebutuhan saat itu.

Pada masa penjajahan Jepang (1942-1945), kebutuhan untuk meningkatkan produksi padi dan komoditas lainnya menjadi sangat mendesak, terutama untuk mendukung bala tentara Jepang dalam Perang Pasifik. Meskipun demikian, usaha peningkatan produksi padi dan komoditas lainnya melalui penyuluhan pertanian tidak terlaksana dengan baik. Yang lebih menonjol adalah gejala kekurangan makan di kalangan rakyat, sebagai akibat pengerahan hasil pertanian bagi kepentingan perang.

### **Pada Masa Kemerdekaan Tahun 1945 - 1963**

Pada masa permulaan Indonesia merdeka, upaya untuk memajukan pertanian dirancang dengan "Plan Kasimo". Karena berlangsungnya revolusi fisik pada masa itu, program-program baru terlaksana mulai tahun 1950. Plan Kasimo mencakup produksi benih unggul, perbaikan dan perluasan pengairan pedesaan, peningkatan penggunaan pupuk dan pemberantasan hama, peningkatan pengendalian tanah larut, intensifikasi pemakaian tanah kering, dan peningkatan pendidikan masyarakat desa. Sementara itu kebutuhan untuk meningkatkan produksi pertanian, terutama beras, menjadi makin terasa, karena semakin stabilnya kehidupan dan makin bertambahnya penduduk.

Dalam hal penyuluhan pertanian ada terobosan, yakni didirikannya Balai Pendidikan Masyarakat Desa (BPMD), suatu tempat dengan bangunan untuk pertemuan-pertemuan dan lahan (1 - 2 ha) untuk demonstrasi usahatani dan industri kecil. Pemimpin balai ini dipegang oleh petugas

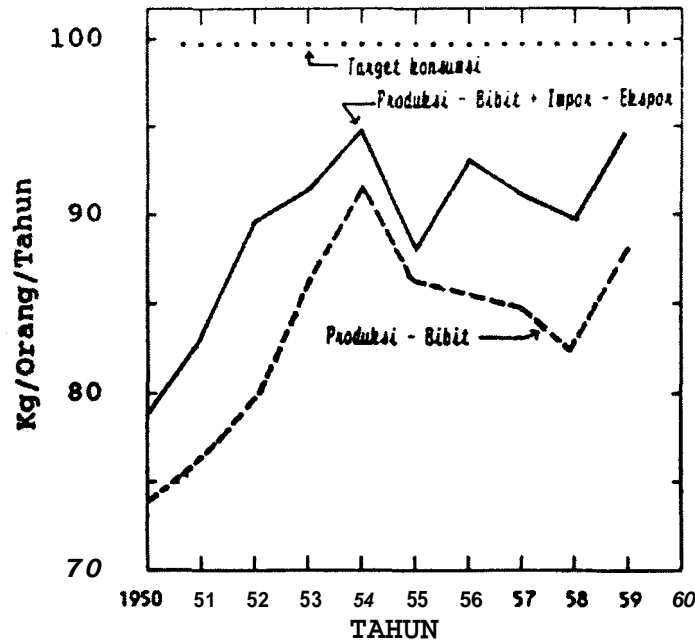
Jawatan Pertanian Rakyat dan balai ini bersifat netral dari kepentingan politis. Menurut rencana akan didirikan satu BPMD untuk setiap kecamatan. Karena keterbatasan dana, rencana itu baru terlaksana sebagian.

Perguruan tinggi, khususnya Fakultas Pertanian IPB (pada saat itu di bawah UI) telah mendapat tantangan untuk merintis upaya memenuhi kebutuhan pangan, berawal dari pidato Presiden Soekarno pada saat peletakan batu pertama Gedung Fakultas Pertanian IPB di Bogor, 27 April 1952, yang berjudul “Soal Hidup atau Mati”.

Sejak tahun 1950 hingga 1959 kondisi konsumsi pangan dinilai sangat kurang apabila dibandingkan dengan kebutuhan kalori (1900 kalori/hari termasuk 47,15 gram protein). Apabila dihitung dalam nilai beras, kebutuhan tersebut dapat tercukupi dari 100 kg beras dan 60 kg pangan nonberas (jagung, ubi kayu atau ubi jalar) perjiwa pertahun. Walaupun impor beras telah dilakukan dan makin meningkat pada tahun-tahun 1956-1959, ternyata persediaan beras masih belum mencapai kebutuhan (konsumsi) standar perkapita pertahun (Gambar 1).

Kebutuhan akan beras yang makin meningkat, dan tingginya laju pertambahan penduduk mendesak Pemerintah untuk memperhatikan peningkatan produksi beras secara istimewa. Pemerintah mengeluarkan Rencana Tiga Tahun Produksi Padi (1959 - 1961) yang mempunyai target swasembada beras pada akhir tahun 1961. Untuk mencapai target tersebut, dilancarkanlah suatu gerakan masyarakat yang didukung dengan penyediaan sarana produksi. Ketersediaan sarana produksi padi waktu itu terbatas karena kondisi ekonomi yang buruk.

Untuk memperbaiki kondisi ekonomi pada umumnya, Pemerintah membentuk Komando Tertinggi Operasi Ekonomi (KOTOE), dibawah komando Presiden. Untuk memobilisasi gerakan masyarakat dalam perbaikan pertanian, khususnya



Gambar 1. Target Konsumsi dan Produksi Beras untuk Konsumsi Perkapita Tahunan (Departemen Pertanian, 1960)

peningkatan produksi padi, dibentuk Komando Operasi Gerakan Makmur (KOGM). KOGM tingkat pusat dipimpin oleh Menteri Pertanian. Sedangkan di tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa dipimpin oleh kepala daerah/wilayah masing-masing. Sementara itu di desa-desa diangkat Pamong Tani Desa (PTD), yang bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan kegiatan swa sembada beras.

Upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembentukan KOTOE maupun KOGM tidak terlepas dari pengaruh politik Demokrasi Terpimpin, sehingga peranan ABRI sangat mewarnai upaya menggerakkan masyarakat di bidang pertanian. Pada waktu itu peranan teknokrat dalam politik belum banyak berarti.

Untuk mendukung penyediaan sarana produksi, Pemerintah membentuk Badan Perusahaan Produksi Bahan Makanan dan Pembukaan Tanah (BMPT) dengan dua anak

perusahaan yaitu Padi Centra dan Mekatani. Padi Centra bertugas untuk mengadakan, menyalurkan, dan menyediakan sarana produksi bagi para petani, terutama pupuk buatan, insektisida, dan bibit unggul padi. Mekatani bertugas membuka lahan baru dengan alat-alat berat untuk ditanami padi lahan kering, terutama di luar Jawa. Padi Centra kemudian menjadi Padi Sentra, sekarang bernama PN Pertani.

Penyuluhan dilaksanakan dengan kampanye besar-besaran bukan lagi dengan "*olie-vlek*" sistem. Dinas Pertanian Rakyat adalah penanggung jawab kegiatan, dan didukung oleh aparat pemerintahan lainnya terutama Pamong Praja, yang merupakan unsur teras KOGM di berbagai tingkatan. Berbagai metode penyuluhan pertanian digunakan untuk mendukung rencana ini, termasuk ceramah-ceramah, pameran, dan pawai-pawai.

Pada awal kampanye ini Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta dan Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor, atas permintaan KOGM, masing-masing menugaskan sekitar 30 orang mahasiswa akhir tingkat kedua atau ketiga, selama 3 minggu, bergabung dengan pejabat-pejabat dari berbagai Departemen di Jakarta untuk melakukan verifikasi persiapan pelaksanaan program produksi padi di daerah-daerah. Setiap tim gabungan interdepartemental yang terdiri dari 4 - 5 orang, ditugaskan di suatu kabupaten yang merupakan sentra produksi padi. Tim ini melakukan peninjauan ke kantor-kantor instansi pelaksana program, ke gudang-gudang penyedia sarana produksi, ke desa-desa dan sawah, untuk mendapatkan laporan dan melihat sendiri bagaimana program produksi padi dipersiapkan dan dilaksanakan.

Di Jawa Barat dibentuk kelompok-kelompok yang anggota-anggotanya adalah petani yang menggarap sawah "*seamparan samak*" (arti harfiahnya seamparan tikar, menunjukkan sekelompok lahan sawah yang berdekatan letaknya). Petani seamparan bernaung dalam OPSSB

(Organisasi Pelaksana Swa Sembada Beras). Organisasi ini merupakan kelompok tani pertama yang anggotanya bersifat “massal”, dan tidak “elitis”. Struktur organisasi OPSSB, terdiri dari *Sesepuh*, di bawah kepemimpinannya ada tiga orang **Kokolot**, masing-masing memimpin 10 (sepuluh) orang petani yang menggarap sawah di sekitar sawah garapannya. Kelompok ini diharapkan berperan sebagai “brigade kerja”, terutama untuk menggerakkan anggota-anggotanya menggunakan teknologi baru **Panca Usaha** (pengairan, bibit unggul, pemupukan, pemberantasan hama dan penyakit tanaman, dan perbaikan cara bercocoktanam). Pembentukan dan pergerakan OPSSB di Jawa Barat mengalami banyak kesulitan, antara lain masalah kepemimpinan. Pemimpin yang diharapkan ada di **hamparan sawah** ternyata tidak dapat dimanfaatkan untuk menggerakkan petani menerapkan panca usaha.

Atas permintaan KOGM, Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor turut serta dalam gerakan penyuluhan di Jawa Barat. Selama 1 atau 2 bulan sekitar 60 orang mahasiswa tingkat ketiga atau keempat ditugaskan di kecamatan-kecamatan sentra produksi padi, untuk **mendampingi** para penyuluh pertanian dalam membina OPSSB dan melaksanakan kegiatan penyuluhan lainnya di desa-desa. Bagi mahasiswa yang ditugaskan menjadi pelaksana maupun staf pengajar yang mengelola mereka, kesempatan ini memberikan pengalaman lapangan yang berharga tentang masalah-masalah yang dihadapi dalam peningkatan produksi padi dan penyuluhannya. Pengalaman tersebut, pada tahun-tahun berikutnya terulang kembali untuk menjawab tantangan masalah pangan.

Upaya untuk mendorong para petani menggunakan teknologi baru yaitu insektisida, pupuk anorganik dan bibit unggul, yang didorong dengan penyediaan kredit oleh Padi Sentra, ternyata tidak mencapai hasil yang diharapkan baik di Jawa Barat maupun di seluruh sentra produksi padi.

Penyuluhan pertanian tidak mampu meyakinkan petani dalam waktu singkat untuk menggunakan teknologi itu. Salah satu pelajaran yang dapat ditarik dari sini adalah bahwa "gerakan" dengan pendekatan "komando" kurang berhasil. Disamping itu dalam pelaksanaannya masing masing dirasakan kurangnya sumberdaya manusia yang berkualitas.