

Tetapi bila bicara kebijaksanaan swasembada pangan ternyata masih jauh, karena sekarang pun kedelai (kita memakan tempe dan tahu), jagung, apalagi gandum, gula, sudah mengimpor. Bahkan kita kembali menjadi pengimpor beras yang besar, kita hanya kecukupan singkong! Sekaligus terlihat bahwa untuk sementara kita utamakan saja usaha swasembada beras, jagung dan singkong bila bicara pangan utama (*staple food*).

Seperti tikus sudah seratus tahun kita di Jawa dan Madura berusaha keluar dari perangkap tadi, dan sampai abad ke-21 belum berhasil meloloskan diri. Mungkinkin setahun dua tahun kita sebagai negara Indonesia (1984/85) dikatakan swa-sem-bada pangan, atau lebih tepat swasembada beras. Paling tidak ini menghasilkan penghargaan dari FAO untuk mantan Presiden Soeharto. Tetapi status swasembada tersebut tidak bertahan lama.

Dari sudut pandang sejarah paling tidak penduduk Jawa dan Madura yang jumlahnya sejak dulu (1816) sudah diketahui lebih besar dari total penduduk di pulau-pulau lain di Nusantara, sudah terjerumus dalam "jebakan pangan" tadi. Malah istilah "jebakan" sudah kurang tepat, karena penduduk Jawa dan Madura sudah termasuk dalam "perangkap" (artinya sudah terjebak).

PENDAHULUAN

KEBIJAKAN PANGAN UNTUK MENANGKAL JEBAKAN PANGAN (FOOD TRAP) Prof.S.M.P. Tjondronegoro

KRONOLOGI KEBIJAKSANAAN

Zaman Penjajahan Belanda

Kalau belum ada kebijaksanaan pangan selama zaman penjajahan Belanda, jelas sudah ada perhatian dan keprihatinan bahwa produksi padi tidak dapat memenuhi kebutuhan penduduk di Jawa dan Madura. Ini dibuktikan dengan laporan dan statistik dari periode tersebut. Waktu itu penduduk di luar Jawa dan Madura, termasuk Bali masih mudah memperoleh pangan. Dr P. Van der Elst pada tahun 1936 (?) telah melaporkan "Krisis Budidaya padi di Jawa".

Dalam setengah abad terakhir (1886-1936) jumlah penduduk pulau Jawa telah melipat dua (34 juta orang); berarti jumlah mulut yang harus diberi makan (Sayogo & Collier, eds., 1986:143) melipat dua juga dan hal ini diatasi dengan membuka tanah yang belum diolah (tanah kering) dijadikan tanah sawah.

Usaha intensifikasi budidaya dari petani sendiri tidak seberapa karena kurangnya pendidikan, penyuluhan dan bantuan; cara budidaya masih teralu padat karya. Ini sendiri menunjukkan kurangnya kesempatan dan peluang kerja bagi penduduk desa. Budidaya tanaman ekspor waktu itu juga meluas termasuk tebu untuk gula pasir. Budidaya tebu menguasai banyak tanah persawahan yang paling subur, tetapi industri gula tidak banyak menarik tenaga kerja. Jadi sebenarnya sudah timbul kendala dikalangan petani; sawah subur menghasilkan lebih banyak uang bagi petani melalui budidaya tebu. Padi terdesak, tetapi kesempatan kerja di industri gula juga sedikit saja menarik tenaga kerja. Dengan perkataan lain ada persaingan antara produksi padi dan gula, sedangkan jumlah mulut yang makan nasi bertambah cepat; 100% dalam setahun.

Diperkirakan luas persawahan berubah sebagai berikut:
1874-2.156.000 ha atau 1.509.200 Ha

Demikian antara lain kabupaten Tasikmalaya yang kaya padi dipaksa memberikan sumbangan padi yang dirasakan terlalu besar, sehingga timbul pemberontakan Singaparna sebagai protes. Persediaan beras dimana-mana memang kurang, sehingga konsumsi penduduk beralih ke bubur (untuk mengirit beras), singkong dan sagu (untuk roti).

Zaman penduduk ini (1942-1945) mungkin terlalu pendek untuk menyajikan statistik, namun ada juga kebijaksanaan pangan dari pemerintah Balentara Nippon. Tentara yang berperang membutuhkan pangan juga dan Indonesia jelas merupakan sumber pangan selama perang Pasifik. Peningkatan produksi beras dianjurkan, tetapi tidak boleh diekspor keluar kabupaten. Ini tentu mengurangi perdagangan beras antar kabupaten, dari yang kaya padi ke kabupaten yang kekurangan padi. Kabupaten yang kaya padi bahkan harus menyumbang sebagian dari hasil padinya ke penguasa Balentara Nippon setempat.

Zaman Pendudukan Jepang

Ini berarti suatu pertambahan 60%. Dari tanah kering yang ditahun 1917 diperkirakan 2.700.000 bau atau 1.800.000 ha, ditahun 1921 sudah menjadi 4.400.000 bau atau 3.080.000 Ha banyak yang sudah ditanami tanaman pangan secara teratur. Artinya kebutuhan padi dari persawahan sudah lebih dari 100 tahun meningkat tetapi penduduk terjerat dalam perangkap kekurangan pangan utama beras. Penduduk Jawa dan Madura ibarat orang mengapung dalam air, tetapi mulutnya pas/tepat dibatas permukaan air, sehingga meneguk air, tetapi kekurangan oksigen! (Jawa: gelagepan). Sekitar 1936 pemerintah Hindia Belanda juga sudah melaksanakan perbaikan budidaya *Verberde Cultuur Technieken*, tetapi karena beberapa tahun kemudian perang dunia ke-II juga meluas ke Asia, kebijaksanaan tersebut belum terlalu kelihatan hasilnya.

1921-3.439.000 bau atau 2.407.300 Ha

Dipihak lain sedikit banyak juga mengantarkan teknik budidaya yang sederhana, seperti tanam jajar (untuk padi) dan menyang secara mekanis dengan alat penyang sederhana (roda berjeriji dari kayu atau bambu)

Periode Awal R.I.

Berdasarkan laporan dan tulisan seperti di bawah ini:

- MANGISTAN, "produksi Padi di Jawa Tidak Mencukupi"
- P.v.d. ELST, "Krisis Budaya Padi di Jawa"
- A.M.R.A. SCHELTEMA, "Produksi Beras di Jawa dan Madura"
- E.de VRIES, "Politik Beras di Jawa pada Masa Lampau"
- I.REKSOHADIPRODJO dan S. HADISAPOETRO, "Perubahan Kepadatan Penduduk dan Penghasilan Bahan Makanan (Padi) di Jawa dan Madura",

pendiri-pendiri R.I. dan kabinet-kabinet diawal pertumbuhan negara kita sudah benar-benar menghayati bahwa masalah kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia tergantung dari pembenahan agraria. Masalah pangan dan tanah tak terpisahkan! Oleh karena dua tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan R.I. sudah membentuk suatu panitia negara untuk merumuskan rencana Undang-Undang Pokok Agraria. Sebagai kita ketahui hasil pekerjaan panitia tersebut menjadi UUPA No.5/1960 dan UU Bagi Hasil No.50/1960.

Periode 1960-1965 sebenarnya saat baik untuk merubah struktur agraria karena di satu pihak UUPA mulai dilaksanakan dan program pemerintah Swa-Sembada Bahan Makanan (SSBM) dalam skala terbatas juga dimulai. Kombinasi baik tersebut sayangnya tidak terwujud dalam Reforma Agraria.

Disatu pihak jumlah petani miskin dan buruh tani di pedesaan sudah "Lapar Tanah", sehingga gerakan menuntut kepemilikan tanah di

atas maksimum dan menduduki tanah negara (aksi sepihak) terjadi diprogram padat penduduk. Gejala bercampur politik ini menyebabkan UUPA "dipeti-eskan" oleh pemerintah Orde Baru (1965-1999). Baru sejak tahun 2000 disadari kembali betapa pentingnya Reforma Agraria. Tetapi inipun baru kesadaran belum pelaksanaan!

Produksi padi semakin sulit ditingkatkan karena di Jawa semakin kurang tanah untuk dijadikan sawah. Ini juga satu dorongan untuk pemerintah untuk melanjutkan program pemindahan dan penyebaran penduduk keluar Jawa; yang sejak zaman penjajahan Belanda pemindahan disebut kolonisasi (1905), diteruskan di bawah nama Transmigrasi. Namun menurut Prof. Sajogyo pada tahun 1986 sudah dapat ditarik kesimpulan bahwa transmigrasi tidak memenuhi harapan; "Sekian banyak daerah transmigrasi yang pada mulanya hanya diproyeksikan menjadi kantong pangan baru, telah tersudut" (Sajogyo & Collier, 1986:viii).

Walaupun pada tahun 1984/85 kita dikatakan telah mencapai tingkat "Swasembada Padi", Sajogyo masih bertanya: "apakah kita berada dalam suatu krisis pertanian, khususnya pertanian beras? Penulis sendiri dalam suatu karangan dalam rubrik Opini Harian KOMPAS waktu itu juga bahwa keswesembadaan padi tidak akan berlangsung lama, karena jumlah pertumbuhan penduduk masih cukup deras kurang lebih 2% setahun, tanah semakin sukar diperoleh juga di luar Jawa (HPH, Perkebunan besar dan Pertambangan) mendapat prioritas.

Revolusi Hijau

Indonesia mulai turut menerapkan Revolusi Hijau, yaitu intensifikasi pertanian, setelah *Landreform* sebagai bagian UUPA dan UUBH, tidak dilanjutkan. Artinya tanpa merubah perimbangan faktor-faktor produksi (Land, Labour & Capital) memulai saja meningkatkan produksi padi (setelah 1968) dengan teknologi modern.

Setelah team SSBM I.P.B. menunjukkan hasil di daerah Krawang, program tersebut diperluas di bawah nama Bimbingan Masal (BIMAS) penanaman padi terutama dipersawahahan yang berpengaitan (1964). Masukkan baru terdiri atas Varietas Unggul Padi dari IRR1 Los Banos, Filipina, pupuk buatan (kimia) dan obat-obatan pemberantas hama. Keblaksanaan ini didampingi dengan pendirian pabrik-pabrik pupuk dan pestisida. Karena BIMAS, dan kemudian INMAS, INSUS merupakan program pemerintah yang diinstruksikan, dan daerah harus memenuhi target (areal dan hasil) penanaman padi unggul, timbul beberapa masalah di Jepang. Bukan saja padi lokal yang sering karena setera konsumen lebih disukai, tersisihkan, tetapi juga petani kecil (< 0.5 Ha) tersisihkan (Sajogyo, 1969). Petani kecil tersisihkan karena penanaman modal yang perlu dilakukannya tak terwujud. Petani sedang pun dengan tamban menyerasap teknologi. Petani kaya merasa terbantu oleh program intensifikasi dengan paket modern, sehingga sering menyewa tanah garapan petani kecil. Bahkan sering petani kaya membeli tanah sehingga terjadi akumulasi tanah di petani kaya, dan bahkan pemodal di kota!

Petani sulit menyatakan keberatan atau protesnya karena ada larangan berorganisasi di bawah tingkat Kabupaten. Hanya ada satu "Organisasi petani" yang dibentuk pemerintah, ialah HKTI. Jadi, petani tak mempunyai "bargaining position" sama sekali. Karena landasan ekonomi keluarga petani tidak diubah melalui "Reforma Agraria", ternyata petani kecil dan sedang tidak dapat turut menjang Revolusi Hijau, sehingga boleh dikatakan Revolusi Hijau lebih membantu petani kaya.

Studi dari Ingrid Palmer (1976) dari United Nations Research Institute for Social Development yang dilaporkan dalam buku berjudul "The New Rice in Asia", menunjukkan keanggotaan dalam organisasi petani penting untuk keberhasilan Revolusi Hijau.

Di Indonesia dan Filipina ubi dan singkong terdesak oleh padi unggul. Kecuali beban modal yang sering tak dapat diatasi petani kecil, masih ada beberapa "biaya sosial" yang harus meraka bayar, misalnya panen borongan/upahan tenaga luar desa (tebasan), sehingga

kerukunan sosial tersihkan. Akibatnya pula-bawon, ialah upah dalam bentuk sebagian dari panen padi hilang dengan tersisihkannya **derap**; individualisasi mulai tumbuh.

Revolusi Hijau juga mengurangi tenaga kerja, karena hamparan sawah yang luas dapat digarap dengan traktor kecil, tidak lagi terjadi pengolahan tanah dengan pacul. Pengangguran di pedesaan mengakibatkan migrasi tenaga kerja ke sektor informal dipertanian, dan kita dapat melihat type urbanisasi yang tidak bercorak industrial. Bahkan industri dibangun di daerah pedesaan karena juga membutuhkan air tidak jarang mendesak areal persawahan yang sistem pengairannya cukup baik, dan semi-teknis sampai teknis. Inilah beberapa jenis biaya yang sering tidak terungkap karena sasaran Revolusi Hijau adalah produksi!

Tanah dan Pangan

Suatu penilaian yang dilakukan beberapa rekan dari UGM yang peduli pada nasib petani (Mulyarto, ed. 1987) tidak menggambaran "Prospek Pedesaan 1987" secara harafiah, hanya dua tahun setelah "Swasembada padi". Kemiskinan masih menyolok karena penguasaan tanah terlalu sempit untuk berproduksi tinggi dan efisien.

Tak bertanah			
Sensus 1973	8.6%	48.6%	45.8%
Sensus 1983	2.7%	48.9%	48.4%
Sensus 1993	43.0 (0-<0.1)	27.0 (0.1-0.49)	14.0% (0.5-0.99)

Sumber: Sensus Pertanian 1983 dan 1993 (perubahan kategori)

Berdasarkan sensus pertanian tahun 1993 juga diketahui bahwa luas tanah pertanian di Indonesia dalam periode tahun 1983-1993 berkurang dengan 30-50.000 Ha per tahun. Besar kemungkinan

Tak mengherankan bahwa kita dalam tahun 1990-an sudah mulai mengimpor beras lagi. Tahun ini impor 6 jenis pangan (beras, kedelai,

Sangat dikhawatirkan bahwa negara-negara berkembang yang besar penduduknya terus tergantung dari negara-negara maju; artinya pangan harus dibeli di negara maju. Hubungan erat antara tanah dan produksi pangan sudah lama menjadi perhatian tokoh-tokoh ekologi dunia, dan keprihatinan mereka tercermin juga dari laporan, sudah di awal tahun 1980-an. Kami mengutip misalnya, Lester Brown dan Pamela Shaw (1982) yang dalam tulisan mereka "Six Steps to a Sustainable Society" melaporkan bahwa produksi pangan dunia sejak tahun 1950 sampai 1980 memang melipat dua, namun keberhasilan ini menuntut biaya tinggi. Diperkirakan bahwa 20 sampai 33% dari tanah pertanian di seantero dunia kehilangan lapisan atas tanah (top soil), sehingga sangat menurunkan produktivitas. Di Amerika Serikat saja, 34% dari tanah pertaniannya menurun produktivitasnya. Kecuali itu pertumbuhan penduduk yang pesat juga membuka hutan sampai lereng-lereng gunung sehingga *top-soil* juga ter-erosi.

"The area under food crop production is on the decline, as is evident from the fact that the index for area under foodgrains (1981-82=100) declined from 100.7 in 1991-91 to 97.3 in 1994-95, while the index for the area under non-food crops, increased from 120-125.7 during the period under reference."

"...the index for coarse cereals (on which the poor largely depend) declined from 703.7 to 704.8"

Mukherjee, 1997);

Agaknya kecenderungan serupa juga terjadi di negara seperti India (A. untuk perluasan prasarana, industri, pemukiman dan sebagainya. penggunaan lain, bukan saja untuk tanaman bukan pangan tetapi juga 2030, tetapi luas tanah pertanian menurun karena dikonversi untuk mengimbangi luas tersebut. Jadi penduduk bertambah sampai tahun pembukaan tanah kering dan konversi ke persawahan belum

1. Perlu disadari bahwa kita sebenarnya sudah terjebak dalam kekurangan pangan dan berusaha keluar dari jebakan, bukan menghindari jebakan.
2. Memecahkan masalah kekurangan pangan utama dalam jangka waktu 5-10 tahun ke depan perlu menggalakan kembali pengendalian pertumbuhan penduduk serta menertibkan kembali perimbangan faktor-faktor antara produksi di bidang pertanian sebagai bagian dari Reforma Agraria.
3. Turut berperannya perusahaan MNC beserta penggunaan teknologi modern dan mekanisasi pertanian berskala besar akan mendesak petani gurem dan buruh tani.
4. Dihapuskannya sasaran/target produksi padi oleh Departemen Pertanian akan membuka peluang bagi petani untuk memilih pembudidayaan tanaman atau usaha lain yang lebih menguntungkan sehingga swasembada padi sukar sekali kita harapkan.

KESIMPULAN

Jagung, gandum dan lain-lain) senilai Rp 11,8 triliun. Badan Pusat Statistik mencatat produksi padi tahun 2000 sebesar 51,89 juta ton (H. KOMPAS, 11/10/2001), tetapi memperkirakan penurunan produksi tahun 2001 sampai 50,1 juta ton atau 3,31%. Bagaimana produksi tahun 2002 tentu masih harus ditinjau, terlebih sukar diramalkan setelah ada kebijaksanaan Menteri Pertanian yang baru, yaitu melepaskan "sistem target" yang ditentukan pemerintah.