

## **Bab II**

### **Kebijakan Pertanian Di Indonesia**

Perubahan kebijakan pertanian dalam setiap masa pemerintahan cukup berbeda dari setiap kepengimpinannya ini memberikan pola kebijakan sangat berpengaruh terhadap perkembangan pertanian di Indonesia dan integrasinya terhadap keikutsertaan Indonesia dalam organisasi-organisasi internasional

#### **A. Kebijakan Pertanian di Pemerintahan Soekarno**

Pasca Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945, Pemerintah Negara Indonesia masih dihadapkan pada warisan struktur kolonialisme yang masih ada, seperti hutang Hindia Belanda yang dibebankan kepada Indonesia, tetap beroperasinya perusahaan-perusahaan asing multinasional raksasa dibidang perkebunan dan pertambangan, dan lain-lainnya. Kolonialisme berganti bentuk menjadi struktur lain yang tepatnya disebut neo-kolonialisme (kolonialisme baru). Hubungan-hubungan sosial yang lama tetap berlangsung dan tidak dapat diganggu gugat oleh pemerintah, hal ini menyebabkan pemerintah tidak dapat membuat suatu rancangan besar (*Grand Design*) pertanian yang jelas dalam memecahkan warisan struktural kolonial.

Kebijakan Pembangunan Pertanian di Era Presiden Soekarno. Diantara semua Presiden di Indonesia, mungkin Soekarno yang cepat tanggap dalam menganalisis situasi sosial ekonomi petani. Marhaenisme yang diperkenalkan tidak lepas dari sosok petani yang memiliki alat produksi seperti lahan pertanian, cangkul dan alat-alat lainnya yang menunjang produksi bertani, namun hasilnya

tidak mencukupi kebutuhannya sendiri. Masa Soekarno kecil hidupnya dikelilingi dengan situasi kemiskinan petani yang merupakan efek politik kaum penjajah yang tidak adil. Hal ini membuat nurani Soekarno muda yang begitu mencintai bangsanya mendorong kepribadiannya untuk berusaha melawan segala bentuk kolonialisme dan imperialisme. Soekarno paham bahwa pertanian merupakan salah satu mata pencaharian utama bangsa Indonesia, tapi nasib petani jauh dari situasi kesejahteraan dan kenyamanan yang terjadi adalah semakin turunnya derajat sosial petani Indonesia dibandingkan profesi lainnya.

Pada satu pidato yang sangat terkenal di IPB, Soekarno menegaskan bahwa pangan itu hidup matinya sebuah bangsa, dan petani adalah tulang punggung utama pangan Indonesia sehingga sebenarnya petani itu soko guru bangsa Indonesia. Sejarah membuktikan bahwa bangsa-bangsa yang maju memberikan kedaulatan pangan sebagai prioritas utama. Melimpahnya sumberdaya manusia dan sumberdaya alam yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, ini menjadi dasar bahwa sektor pertanian merupakan salah satu unggulan yang dimiliki Indonesia. Negara-negara seperti Thailand, Vietnam dan India bisa menjadi contoh bahwa ketika pertanian sebagai sumber kekuatan ekonomi rakyatnya, maka hari ini bangsa-bangsa tersebut bisa duduk setara dan disegani oleh bangsa-bangsa lainnya.

Pemerintah lebih melihat pada pembangunan sistem pertanian daripada merubah sistem agraria yang ada. Hal ini dimulai sejak tahun 1945 lewat program peningkatan produksi padi, yang dilanjutkan lagi pada tahun 1947, baru terlaksana pada tahun 1950 setelah situasinya stabil lewat pendirian Badan Pendidikan

Masyarakat Desa (BPMD) sebagai badan penyuluhan pertanian dikarenakan keterbatasan dana menyebabkan program ini tidak berjalan, ini mengakibatkan kecilnya kenaikan produksi padi. Pemerintah terpaksa melakukan impor beras, dari 334.000 ton di tahun 1950 menjadi 800.000 ton di tahun 1959.<sup>15</sup>

Pada akhirnya pemerintah melakukan rencana tiga tahun produksi padi tahun 1959-1961 dengan target mencapai swasembada pangan diakhir tahun 1961. Untuk itu dibentuk Komando Tertinggi Operasi Ekonomi (KOTOE) yang langsung diketuai presiden soekarno. Dalam hal ini untuk memperbaiki sarana pertanian, dibentuk Komando Operasi Gerakan Makmur (KOGM) mulai dari tingkat pusat sampai tingkat desa. Di tingkat desa, dibentuk Pamong Tani Desa (PTD) yang bertugas membantu kepala desa mencapai swasembada beras.<sup>16</sup>

Di tahun 1959 juga dibentuk Badan Perusahaan Bahan Makanan dan Pembuka Tanah (BMPT) yang bertugas meningkatkan penyediaan sarana produksi pertanian. Badan usaha ini memiliki dua anak perusahaan, yaitu Padi Sentra dan Mekatani. Padi Sentra bertugas mengadakan, menyalurkan dan menyediakan sarana produksi, seperti bibit unggul, pupuk, dan obat-obatan. Sedangkan Mekatani bertugas membuka lahan baru secara mekanis, terutama di luar pulau jawa. Dilakukannya penyuluhan dengan dukungan Dinas Pertanian Rakyat dan melibatkan perguruan-perguruan tinggi; dan dibentuk kelompok-kelompok yang anggotanya para petani penggarap sawah sehamparan yang tergabung dalam Organisasi Pelaksana Swa-Sembada Beras (OPSSB).

---

<sup>15</sup> Isnandi Alia Rachman, "Hegemoni Neo-Liberalisme terhadap Kedaulatan Pangan Indonesia" (Yogyakarta : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009), 77.

<sup>16</sup> Ibid, hlm.77.

Program Padi Sentra dianggap gagal, karena yang diuntungkan dalam program-program tersebut hanyalah hanya pemilik tanah saja, khususnya pemilik tanah besar. Tahun 1960-an mulai diadakan inisiatif perubahan dari “bawah”, khususnya lewat keaktifan dari kaum tani kecil dan buruh tani.<sup>17</sup> Di keluarkannya beberapa undang-undang yang mengatur program agraria, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) no. 5 tentang landreform, Undang-undang no. 56 tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian dan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) no. 2 yang mengatur tentang bagi hasil.<sup>18</sup>

UUPA 1960, pada prinsipnya berisi lima hal, yaitu : 1. Sesuai dengan pasal 33 ayat 3 UUD 1945, 2. Negara memberi batasan pada kepemilikan tanah untuk menghindari munculnya tuan tanah yang menghisap tenaga kerja petani melalui system sewa dan gadai. 3. Negara mempunyai kewewenangan untuk mengeluarkan sertifikat atas tanah bagi warga Negara Indonesia tanpa membedakan jenis kelamin dan berdasarkan prinsip nasionalitas. 4. Tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif dan melarang pemilikan tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri karena akan menimbulkan tanah terlantar atau meluaskan relasi buruh tani dan pemilik tanah yang cenderung memeras. 5. Negara memberi bukti kepemilikan hak atas tanah untuk member kepastian hukum kepada petani pemilik tanah. UUPA pada dasarnya ingin melakukan pembaharuan pada sektor agraria yang dapat memberikan kemakmuran kepada rakyat Indonesia.

---

<sup>17</sup> Frans Husken, "Peasant And Policy In Colonial And Post-Colonial Java : The Underlying Continuity", Working Paper No.10, Universiteit Van Amsterdam, Asc, Hlm.3-5

<sup>18</sup> Bonnie setiawan, *Globalisasi Pertanian*, IGJ, 2003, hlm. 40

Tujuan dari diadakannya pembaharuan agraria, antara lain membagi secara adil sumber penghidupan petani dengan merombak struktur pertanahan secara cepat, sebagai upaya agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulatif dan obyek pemerasan pada sektor pertanian, memperkuat dan memperluas hak kepemilikan atas tanah yang bersifat kebutuhan bersama, guna menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan cara adanya batas maksimal dan minimal untuk tiap keluarga atas kepemilikan tanahnya, Untuk mempertinggi produksi dan mendorong pertanian intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk lainnya.

Dalam hal ini untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil disertai dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada sektor tani dengan di berlakukannya UUPBH (UU Perjanjian Hasil Bagi) untuk mengatur pola hubungan antara petani pemilik dan buruh tani atau penggarapnya, adanya batasan luas pemilikan tanah oleh sebuah keluarga, Mendistribusikan tanah Negara kepada petani yang memerlukan guna meningkatkan produktifitas petani melalui "Paket UU Landreform" seperti UUPA, UU Pokok Bagi Hasil. UU Penetapan Batas Maksimum Tanah Pertanian. Dalam penerapannya digunakan PP 224/1961 tentang Pelaksanaan Distribusi dan Ganti Rugi Tanah, PP No.10/1961 tentang Pendaftaran Tanah, UU No.21/1964 Pengadilan Landreform.

Di tahun 1963/1964 dicetuskanlah Swa Sembada Bahan Makan (SSBM) dengan memperbaiki aspek perencanaan dan pembagian kerja, yang kemudian berwujud dalam penyelenggaraan pusat-pusat intensifikasi yang berfungsi juga sebagai pusat bimbingan untuk Koperasi Produksi Pertanian (KOPERTA), yang

kemudian dikenal dengan nama DEMAS (Demonstrasi Massal). Program ini dianggap berhasil karena hasilnya sangat baik, sehingga arealnya diperluas 15 kali lipat pada bulan juli 1965. Pada tanggal 10 agustus 1965 nama DEMAS diganti dengan Bimbingan Massal (BIMAS) dengan luas areal 150.000 hektar di jawa dan diluar jawa.<sup>19</sup> Namun September 1965 terjadi huru-hara G 30 S PKI yang menghancurkan seluruh bangunan pertanian nasional yang coba ditata oleh pemerintah di era Soekarno. Hal tersebut ditandai dengan konflik politik yang kuat antara militer khususnya Angkatan Darat, dengan Partai Komunis Indonesia (PKI). Meskipun pada awalnya Soekarno mampu meredam terjadinya konfrontasi secara terbuka dari kedua belah pihak, namun peristiwa G 30 S PKI memicu perubahan konstelasi politik secara drastis. Yang kemudian akibatnya adalah: pertama, terkonsolidasi nya kekuatan anti PKI yang dimotori oleh militer serta partai-partai islam. Kedua, gelombang demonstrasi terus-menerus, dengan ujung tombaknya pada tiga tuntutan rakyat (Tritura) yang isinya antara lain: Bubarkan PKI, Turunkan Harga dan Bubarkan kabinet Dwikora 100 Menteri. Ketiga, penghancuran PKI dan organisasi-organisasi pendukungnya.<sup>20</sup>

Tumbangnya Presiden Soekarno, yang ditandai dengan ditolaknya laporan pertanggung-jawaban presiden yang berjudul Nawaksara oleh MPRS pada tahun 1967 mengenai peristiwa G 30 S PKI. Hal itu yang kemudian melegitimasi MPRS untuk mengangkat Letnan Jenderal Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia guna mengisi kekosongan kursi kepresidenan. Hal ini menyebabkan terjadinya pergeseran dalam arah pembangunan serta agraria di Indonesia.

---

<sup>19</sup> Ibid, hlm. 40-41

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 41

## **B. Kebijakan Pertanian di Pemerintahan Soeharto**

Naiknya soeharto melalui kudeta politik atas Presiden Soekarno. Merubah arah kebijakan pertanian yang sangat bertolak belakang apa yang dilakukan di pemerintahan soekarno, perubahan arah kebijakan secara besar-besaran pada berbagai sektor khususnya sektor pertanian serta agraria menuju pada populisme kapitalisme. Sebagai tandingan (counter) terhadap strategi populisme yang dianut oleh pemerintahan soekarno, pemerintah soeharto menerapkan ideologi “baru”, yakni pembangunanisme (developmentalisme).<sup>21</sup>

Program BIMAS mengalami pergeseran arti, dimulai tahun 1968/69 dimana penyelenggaraannya merupakan kerja sama antara pemerintah dengan perusahaan swasta asing penghasil obat-obatan pertanian. Maka muncullah berbagai nama seperti BIMAS CIBA, BIMAS COOPA, BIMAS HOECHST, BIMAS MITSUBISHI dan lain-lain. Ditahun 1970/71 diadakan BIMAS Nasional yang melibatkan aparat Bank BRI yang langsung diberikan kepada petani perorangan, penyediaan kios-kios sarana produksi pertanian pada pengolahan hasil serta pemasarannya, yang kemudian disebut sebagai Catur Sarana, yang kemudian ditampung dalam suatu badan usaha yang disebut BUUD (Badan Usaha Unit Desa).<sup>22</sup>

Setelah intensifikasi tanaman padi diperluas arealnya, sehingga muncul istilah INMAS (Intensifikasi Massal). Maka tahun 1979 INMAS dikembangkan dan diterapkan dalam teknologi baru kedalam tiga maca program, yaitu INMAS,

---

<sup>21</sup> Noer Fauzi, *Petani Dan Penguasa : Dinamika Perjalanan Politik Agraria Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999

<sup>22</sup> Isnandi Alia Rachman, “Hegemoni Neo-Liberalisme terhadap Kedaulatan Pangan Indonesia” (Yogyakarta : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009), 84.

INMUM (Intensifikasi Umum), dan INSUS (Intensifikasi Khusus). Dengan hal itu, kini pertanian mengarah ke mekanisme pasar bebas, yang secara *grand design* disebut Revolusi Hijau. Revolusi Hijau merupakan gerakan pembangunan yang meluas seluruh dunia yang mengikuti asumsi pertumbuhan ekonomi (*economic growth*). Dalam arti yang sebenarnya merupakan revolusi kapital di pedesaan, yaitu memacu pertumbuhan pertanian lewat input modal secara besar-besaran yang ditunjang oleh impor barang-barang teknologi pertanian dan berbagai input modern lainnya (bibit, pupuk, pestisida dan obat-obatan kimia).<sup>23</sup>

Kebijakan revolusi hijau tidak terlepas dari kelangkaan beras dipasaran kota-kota besar sepanjang pemerintahan Soekarno. Sejak masa kemerdekaan, impor beras (yang terutama ditujukan untuk kepentingan kota-kota besar) telah meningkat dari sekitar 0,3 hingga 1 juta ton (sekitar 10% konsumsi domestik) diawal 1960-an, dan menyusut secara drastis hingga hanya menjadi 0,2 juta ton pada masa akhir-akhir pemerintahan Soekarno. Pemerintahan Soeharto menyadari betul pentingnya ketersediaan bahan pangan, khususnya beras. Oleh karenanya, sejak awal tujuan program ini adalah meningkatkan produksi beras secara luar biasa, tanpa mengubah bangunan sosial pedesaan. Hal tersebut berbeda dengan *land reform* yang berusaha merubah bangunan sosial pedesaan, melalui pemerataan penguasaan tanah.

Untuk mendukung program tersebut, maka dipersiapkan berbagai kelembagaan desa, mulai dari penyediaan modal (kredit berbunga murah) melalui KUT (Kredit Usaha Tani) atau Kupedes (Kredit Umum Pedesaan), alat produksi

---

<sup>23</sup> Bonnie setiawan, *Globalisasi Pertanian*, IGJ, 2003, hlm. 42



saprotan (sarana produksi pertanian) dari KUD : peningkatan teknologi pertanian seperti penyediaan traktor dan huller, proses produksi pertanian lewat intensifikasi massal (INMAS), penampungan dan pemasaran hasil produksi melalui KUD (Koperasi Unit Desa) dan BULOG (Badan Usaha Logistik), dan koordinasi secara menyeluruh dari seluruh jajaran dan aparat negara, sejak dari kabupaten hingga ke tingkat desa dengan menggunakan jalur birokrasi sipil ataupun militer. Meskipun bentuknya koperasi, dalam prakteknya KUD adalah kepanjangan tangan birokrasi pemerintah di tingkat desa. Sedangkan BULOG adalah badan yang bertanggung jawab langsung kepada presiden, mempunyai wewenang monopoli dalam pembelian beras/padi, gula dan tepung terigu dari petani atau koperasi dan swasta. BULOG juga berfungsi menjaga harga beras dengan sistem harga dasar (*price floor*). Akan tetapi peran sebenarnya BULOG adalah sebagai alat pemerintah yang menjamin stok pangan nasional serta lembaga stabilitas harga, maka BULOG sebenarnya berperan menyediakan beras untuk distribusi bagi pegawai negeri dan ABRI, dan bukan misi perlindungan bagi petani produsen. Akibatnya harga pembelian pemerintah selalu lebih rendah dari harga pasar yang berlaku. Artinya petani harus berkorban dengan tidak menikmati hasil produksinya, sementara keuntungan lari ke BULOG.<sup>24</sup>

Model modernisasi pertanian lewat input modal besar-besaran ini dalam kenyataannya tidaklah membawa keuntungan bagi kaum petani. Yang diuntungkan pertama-tama adalah orang kota, yaitu para pengusaha, korporasi-korporasi multinasional dan para importir yang mendapat keuntungan dari impor

---

<sup>24</sup> Ibid, hlm. 43

bibit, obat-obatan, traktor, pembangunan irigasi, pompa air, pestisida dan lain-lain. Selain itu data dari suwardi juga menunjukkan bahwa hanya 33% saja petani yang responsif terhadap modernisasi, khususnya dikalangan petani menengah dan kaya. Demikian pula paket BIMAS yang telah disusun sedemikian rupa, ditemukan kenyataan bahwa hanya 38 % saja petani yang dapat memanfaatkan program BIMAS dan INMAS. KUD lebih banyak dikuasai oleh kelompok tertentu dalam elit desa, yang biasanya terdiri dari petani kaya, pejabat, pedagang dan lain-lain yang memperlak KUD tanpa ada rakyat yang berani mengontrol.<sup>25</sup>

Program revolusi hijau memperoleh dukungan besar dari sumber-sumber pembiayaan anggaran pembangunan. Sumber pembiayaan negara ada dua unsur pokok : *pertama*, pinjaman dan hibah internasional, *kedua*, pendapatan dari minyak bumi. Pinjaman dan hibah internasional untuk indonesia disalurkan melalui suatu kelompok badan donor, yang disebut *Inter-Governmental Group On Indonesia* (IGGI). Sejak 1968, setiap tahun, IGGI telah memberi sejumlah dana yang jauh lebih besar dibandingkan seluruh penerimaan atau pengeluaran negara selama tahun-tahun pemerintahan Soekarno. Sedangkan pendapatan dari minyak bumi merupakan hasil dari lonjakan harga minyak per barrel dari US\$ 3 menjadi US\$ 12 dalam tahun 1974, dan selanjutnya naik sampai US\$ 36 ditahun 1982.<sup>26</sup>

Diratifikasinya pembentukan WTO melalui Undang-undang nomor 7 tahun 1994 tentang persetujuan pembentukan organisasi perdagangan dunia (*Agreement Establishing the World Trade Organization*) pasca Putaran Uruguay

---

<sup>25</sup> Rahardjo Dawam M, Transformasi Pertanian, Industrialisasi Dan Kesempatan Kerja, UI-Press, Jakarta, 1984, hlm. 71-72

<sup>26</sup> Noer Fauzi, Petani Dan Penguasa : Dinamika Perjalanan Politik Agraria Di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999 hlm. 164

yang berlangsung dari tahun 1986-1994. Sesuai dengan yang sudah digariskan dalam pelebagaan WTO, Indonesia diharuskan untuk melaksanakan proses liberalisasi pada berbagai sektor khususnya sektor pertanian yang terkandung dalam *Agreement on Agriculture* (AOA).

## **C. Kebijakan Pertanian Pasca Reformasi**

### **C.1 Masa Pemerintahan Habibie**

Jatuhnya kekuasaan Soeharto yang terjadi atas tekanan masyarakat dan mahasiswa ditambah krisis moneter yang terjadi pada tanggal 21 Mei 1998 yang melanda bangsa Indonesia sejak tahun 1997, bukan berarti terhapusnya struktur kebijakan Orde Baru oleh pemerintahan-pemerintahan selanjutnya. Selain persoalan struktural seperti birokrasi yang korup dan sentralistik, krisis moneter juga membawa dampak yang besar bagi perekonomian nasional.

Transformasi kekuasaan kepada wakil presiden BJ Habibie menjadi presiden RI setelah mundurnya Soeharto, ternyata tidak menghasilkan suatu perubahan yang *progress* khususnya berkaitan dengan persoalan pangan serta pertanian. Pada masa pemerintahannya praktis hampir tidak ada kebijakan populis yang lahir guna menanggulangi krisis, persoalan pangan yang semakin memperhatikan. Bahkan yang terjadi justru sebaliknya. Masih tunduknya Indonesia dengan lembaga-lembaga Internasional seperti IMF, World Bank serta WTO, membuat pemerintahan Habibie sama saja dengan pemerintahan sebelumnya. Turunnya nilai tukar rupiah terhadap dollar AS yang hingga mencapai angka Rp 17.000 per dollar AS pada bulan Juni 1998, angka inflasi

yang mencapai 11,5 % pada tahun 1997 dan 34,22 % pada tahun 1997/1998<sup>27</sup>, melambungnya harga sembako, tingginya angka pengangguran dan kriminalitas akibat PHK masal, stabilitas keamanan yang kacau akibat huru-hara sosial diberbagai daerah, hutang luar negeri yang terus membengkak dan lain sebagainya, menyebabkan bangsa Indonesia kedalam kondisi yang sangat rentan terhadap semua hal.

kebijakan perluasan pasar yang disepakati dalam perjanjian WTO, Indonesia pernah menjadi negara pengimpor beras terbesar didunia, yaitu 4,8 juta ton beras pada tahun fiskal 1998/1999. Semenjak krisis 1998, bahkan tarif bea masuk beras sempat menjadi 0 % akibat desakan IMF (hal yang sama juga terjadi pada gula, kedelai, jagung, telur dan gandum) yang merupakan skandal yang paling merugikan jutaan petani Indonesia.<sup>28</sup> Sejak itu, maka telah memicu babak baru dalam sejarah perberasan nasional. Ada tiga unsur liberalisasi pertanian yang berdampak kuat terhadap kebijakan perberasan, yaitu: (1) subsidi pupuk dicabut pada tanggal 2 Desember 1998, diikuti dengan liberalisasi ekonomi pupuk yang sebelumnya dimonopoli PUSRI. Akibatnya biaya produksi melonjak, hingga HDG (Harga Dasar Gabah) dinaikkan dari Rp.1000,- per kg menjadi Rp. 1400,- sampai Rp. 1500,- per kg tergantung wilayahnya; (2) monopoli impor beras oleh BULOG dicabut pada akhir 1999. Impor kini terbuka bagi siapa saja sehingga tidak terkontrol; (3) yang paling fatal adalah bea masuk

---

<sup>27</sup> Isnandi Alia Rachman, "Hegemoni Neo-Liberalisme terhadap Kedaulatan Pangan Indonesia" (Yogyakarta : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009),94.

<sup>28</sup> Bonnie Setiawan, *Globalisasi Pertanian*, IGJ, 2003, hlm: 68

komoditas pangan dipatok maksimum 5 %. Bagi beras walaupun monopoli impor BULOG dicabut, bea masuk tetap 0 %.<sup>29</sup>

Dampaknya adalah derasnya arus impor beras, gula dan bawang merah yang sangat memukul petani kita.<sup>30</sup> Dalam posisi kegamangan tersebut tidak banyak yang dilakukan oleh pemerintahan Habibie untuk memperbaiki kondisi pertanian di Indonesia, terutama dalam masalah perebutan lahan. Hal tersebut yang menjadikan semakin masifnya konflik perebutan kepentingan lahan antara petani dan para pemilik modal, yang itu berdampak pada munculnya aksi massa untuk menuntut kembali tanahnya yang dahulu dirampas, yang mana salah satu upaya tersebut ditempuh dengan aksi *re-claiming*. Berbagai persoalan tersebut akhirnya bermuara dengan ditolaknya pertanggungjawaban Habibie oleh MPR pada tanggal 14 Oktober 1999.

### **C.2. Pemerintahan Abdurrahman Wahid**

Harapan baru akan adanya perubahan sempat muncul ketika Abdurrahman Wahid (atau lebih akrab disapa Gus Dur) yang berpasangan dengan Megawati Soekarnoputri maju sebagai presiden RI dan wakil presiden RI pada pemilu 1999. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid pembangunan sektor pertanian khususnya dalam kebijakan pangan coba diarahkan melalui GBHN 1999-2004 yakni dengan mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan

---

<sup>29</sup> Isnandi Alia Rachman, "Hegemoni Neo-Liberalisme terhadap Kedaulatan Pangan Indonesia" (Yogyakarta : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009), 96

<sup>30</sup> Bonnie Setiawan, *Globalisasi Pertanian*, IGJ, 2003, hlm: 69

peningkatan pendapatan petani dan nelayan, serta peningkatan produksi yang diatur dengan undang-undang.<sup>31</sup>

Namun pada kenyataannya proyeksi sistem ketahanan pangan yang coba didorong oleh pemerintahan Gus Dur kemudian berbenturan dengan kebijakan yang sudah disepakati oleh pemerintahan sebelumnya terkait dengan kebijakan liberalisasi yang telah disepakati dengan IMF. Meskipun kemudian ada kesepakatan dengan IMF untuk menerapkan bea masuk beras sebesar Rp. 430,- per kg mulai 1 Januari 2000 (dinaikkan menjadi BM 30%), akan tetapi sudah terlambat, karena stok yang berasal dari impor telah memenuhi gudang-gudang importir, sehingga harga domestik anjlok.<sup>32</sup>

### **C.3 Masa Pemerintahan Megawati Soekarno Putri**

Lengsernya Gus Dur dari kepemimpinannya tanggal 23 Juli 2001, Megawati dilantik menjadi Presiden Baru. Setelah krisis ekonomi 1997 peran IMF dalam menentukan kebijakan ekonomi Indonesia selalu mendapat sorotan. Akibat krisis tersebut, rezim Soeharto, Habibie, dan Abdurrahman Wahid hampir menyerahkannya seutuhnya kedaulatan kebijakan ekonomi pemerintah kepada IMF. Tidak terkecuali pada masa pemerintahan Megawati jelas-jelas menunjukkan niat untuk bekerja sama dengan lembaga-lembaga internasional seperti IMF.

Pemerintahan Megawati Soekarnoputri melanjutkan tradisi yang sama pada kebijakan pertanian seperti pemerintahan yang selalu ingin menyenangkan

---

<sup>31</sup> Made Antara, *Orientasi Penelitian Pertanian: Memenuhi Kebutuhan Pangan Dalam Era Globalisasi*, Makalah Seminar "Pengembangan Teknologi Pertanian Dalam Upaya Mendukung Ketahanan Pangan Nasional", Bali, 23 Oktober 2000, hlm: 5

<sup>32</sup> Isnandi Alia Rachman, "Hegemoni Neo-Liberalisme terhadap Kedaulatan Pangan Indonesia" (Yogyakarta : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009), 97

hati petani sehabis anjloknya harga gabah pada panen raya yaitu, dengan mengeluarkan Inpres Nomor 9 tahun 2003 tentang harga dasar atau tepatnya kebijakan referensi harga pembelian pemerintah (HPP) kepada petani. Sama halnya dengan Inpres sebelumnya, persyaratan teknis tidak mengalami perubahan seperti kadar air maksimum 14 %, butir hijau 5 %, dan seterusnya. Harga pembelian Perum Bulog dinaikkan Rp. 1519 per kg menjadi Rp. 1575 per kg untuk gabah dan dari Rp. 2.470 per kilogram menjadi Rp. 2750 per kg. Berbeda dengan pemberitaan media massa bahwa harga gabah di berbagai tempat jatuh, sampai dibawah Rp. 1000 per kg. Seolah-olah kebijakan harga dilihat sebagai satu satunya instrumen untuk menolong petani, sementara dalam Inpres 9/2003 tidak memuat soal sistem penunjang maupun pendukung untuk tercapainya harga pembelian pemerintah (HPP).<sup>33</sup>

Pemerintah banyak mengeluarkan inisiatif baru melalui kebijakan dalam rangkaian program pemerintah ditahun 2003 dalam menghadapi soal pangan. Dewan ketahanan pangan nasional yang seharusnya kuat secara politis juga terjebak pada kerumitan birokrasi yang bersifat sektoral. Peranan lembaga yang dikelola oleh Badan Bimas Ketahanan Pangan yang tingkatnya setara Dirjen dibawah Departemen Pertanian, yang sangat terbatas kewenangannya dalam penerapannya.

Tatanan birokrasi dan koordinasi yang rumit menjadi hambatan struktural dalam melakukan inovasi dan perubahan yang lebih maju dalam mengatasi persoalan pangan di Indonesia. Pertentangan kasus regulasi impor beras dan gula

---

<sup>33</sup> ibid, hlm. 101.

antara Departemen Pertanian dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, semakin memperjelas yang terjadi tidak hanya ketidaksamaan visi dalam Kabinet, tapi juga memperjelas adanya ego-sektoral diantara dua jajaran departemen untuk melindungi kepentingan masing-masing departemennya.

Beberapa persoalan klasik lainnya terus berlanjut di tahun di 2003, tanpa ada upaya yang jelas dalam mengatasinya seperti penyelundupan bahan pangan pokok diperbatasan maupun pelabuhan pelabuhan resmi, kerentanan pangan diberbagai komunitas di daerah daerah pelosok nusantara, peningkatan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian dan berbagai sengketa agraria di berbagai wilayah perkebunan baik milik pemerintah maupun swasta.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Made Antara, *Orientasi Penelitian Pertanian: Memenuhi Kebutuhan Pangan Dalam Era Globalisasi*, Makalah Seminar “Pengembangan Teknologi Pertanian Dalam Upaya Mendukung Ketahanan Pangan Nasional”, Bali, 23 Oktober 2000, hlm: 2-3



**Tabel 1.1**

Angka rata-rata impor produk pangan Indonesia tahun 1999-2003

Jenis Bahan Pangan Utama	Jumlah impor rata-rata per tahun
Beras	2,83 juta ton
Gula	1,6 juta ton
Jagung	1,2 juta ton
Gaplek	0,9 juta ton
Kedelai	0,8 juta ton
Kacang tanah	0,8 juta ton
Kacang hijau	0,3 juta ton
Sayuran	256 ribu ton
Bawang putih	174 ribu ton
Buah-buahan	167 ribu ton
Daging sapi	Setara dengan 450.000 ekor sapi
Susu dan produk olahannya	99 ribu ton

Sumber data: KPRP, yang diolah dari berbagai sumber

Di lihat pada data tersebut sangat jelas bahwa Indonesia mengimpor pangan dalam jumlah yang sangat besar tiap tahunnya. Hasil produksi pangan utama seperti beras dan gula sebagai sumber pendapatan bagi mayoritas petani dan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Tapi dalam konteks beras dan gula, instrumen perlindungan bagi petani seperti tarif dan insentif lainnya justru tidak dilakukan oleh pemerintah. Pemerinta malah mencabut berbagai subsidi untuk petani ditengah negara besar seperti Amerika yang meningkatkan subsidinya. Pemerintah lebih patuh pada kesepakatan-kesepakatan multilateral yang telah disepakati seperti WTO, dibandingkan melakukan perlindungan

peningkatan kesejahteraan petani seperti yang diamanahkan dalam GBHN 1999-2004.

Politik perdagangan internasional yang cenderung mengarah pada liberalisasi perdagangan pangan, sangat kuat mempengaruhi arah kebijakan nasional. Pada tahun 2003 situasi masih sama, petani masih harus mengalami kejatuhan harga produknya oleh serbuan impor pangan negara lain dengan tanpa perlindungan yang memadai dari negara. Carut marutnya kebijakan pada komoditi beras secara nasional selama 5 tahun masa pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Megawati, merupakan bentuk nyata dari tidak berdaulatnya kebijakan pangan nasional, yang berakibat pada tidak jelasnya tujuan dari kebijakan perberasan nasional. Bahkan ketahanan pangan yang dipilih sebagai pijakan pembangunan pangan nasional, hanya peduli dengan bagaimana pangan tersedia, dan tidak ditegaskan dengan bagaimana pangan bisa diperoleh dan siapa yang menyediakan. Konsep ketahanan pangan yang ada hanya merupakan konsep yang tidak tegas dalam membangun kedaulatan pangan rakyat.

#### **C.4 Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhyono**

Pada tanggal 20 Oktober 2004, Susilo Bambang Yudhyono dan Jusuf Kalla diangkat menjadi Presiden dan wakil Presiden periode 2004-2009, setelah memenangkan pemilihan presiden dan wakil presiden putaran kedua secara langsung pada bulan September 2004. Tidak jauh dengan pemerintahan sebelumnya pasangan presiden dan wakil presiden SBY-JK, tetap tidak melakukan perubahan secara mendasar persoalan pangan di Indonesia. Bahkan pemerintah SBY-JK masih cenderung menggunakan pola-pola lama seperti yang telah dilakukan pada masa Orde Baru, yakni mengandalkan bantuan asing, hutang

dan investasi luar negeri, serta melakukan pendekatan jalan pintas dalam menangani persoalan pangan yakni melalui revolusi hijau bukannya melalui reformasi agraria.

Program Revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan (RPPK) yang coba dicanangkan oleh rezim pemerintahan SBY guna menjawab penanggulangan persoalan kemiskinan di Indonesia menjadi tidak memiliki arah yang jelas. Hal ini mengingat sekitar 60 % petani di Indonesia adalah petani gurem yang hanya menguasai lahan kurang dari 0,5 ha. Lebih parahnya, sekitar 70 % petani hanya menguasai sekitar 13 % lahan, sementara sisanya dikuasai oleh 30 pemilik lahan skala besar.<sup>35</sup>

Dalam persoalan pangan pemerintah masih menekankan pada paradigma ketahanan pangan daripada kedaulatan pangan, sehingga persoalan pangan selalu dipandang dengan ketercukupan kebutuhan pangan nasional daripada membangun kekuatan pangan nasional yang mandiri dan kuat. Maka wajar jika pada masa pemerintahan SBY kebijakan impor masih menjadi salah satu alternatif untuk mencukupi kebutuhan pangan nasional.

Anggaran APBN 70% digunakan guna membayar hutang luar negeri, kemudian untuk menutupi pembiayaan yang dibutuhkan pada sektor pemerintahan SBY-JK mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang pro terhadap keberlangsungan modal internasional. Hal ini membuktikan masih tunduknya pemerintahan SBY-JK terhadap modal internasional. Pada beberapa kasus di pemerintahan SBY-JK

---

<sup>35</sup> Dainel Mangoting, *Transformasi Kebijakan Menuju Kedaulatan Pangan*, 27 Februari 2008, <http://www.beritabumi.com//>

cenderung represif terhadap warga negara yang kontra terhadap kebijakan yang dikeluarkan. Setiap kebijakan seperti pesanan menyesuaikan dengan modal internasional yang ada.

Pada kenyataannya program revitalisasi pertanian SBY hanya menyentuh aspek produksi dan tidak banyak menjawab persoalan yang lebih hakiki yakni soal akses atas pangan yang berkualitas dengan harga yang terjangkau. Aspek akses mendapat ancaman serius dengan naiknya BBM dan tidak serta merta selesai dengan kompensasi BBM dalam bentuk bantuan langsung tunai.

Hal tersebut kemudian semakin diperparah dengan menurunnya produksi pangan dunia akibat adanya perubahan iklim global akibat pemanasan global serta konversi bahan pangan ke energi yang dipicu kenaikan oleh kenaikan harga minyak. Produksi gandum Amerika, Australia, Kanada dan Rusia menurun dari 622 juta ton tahun 2005 menjadi 593 juta ton pada tahun 2007 yang memicu kenaikan harga dari USD 4,52 per bushel pada 2006 menjadi US D 9,93 per bushel tahun 2007.<sup>36</sup>

Selain faktor eksternal, kelangkaan pangan juga dipicu faktor internal yang dipicu oleh konversi lahan pertanian yang terus meningkat dari 110 ribu ha ditahun 2002, menjadi 145 ribu ha ditahun 2006. Hal ini dipicu oleh menurunnya produktivitas sektor pertanian yang pada tahun 1997 sebesar Rp 1,7 juta sedangkan sektor industri mencapai Rp 9,5 juta (1:5,58) sedangkan kondisi pada tahun 2005 adalah sebesar Rp 6,1 juta untuk sektor pertanian dan Rp 41,1 juta untuk sektor industri (1:6,73). Ini menunjukkan bahwa sektor pertanian menjadi

---

<sup>36</sup> Isnandi Alia Rachman, "Hegemoni Neo-Liberalisme terhadap Kedaulatan Pangan Indonesia" (Yogyakarta : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009), 108

semakin tidak menarik.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Delima Hasri Azahari, *Membangun Kemandirian Pangan dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional*, Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 6, Juni 2008, h: 178-179