

**KEBIDJAKSANAAN
PEMBANGUNAN EKONOMI, PEMBANGUNAN
DAERAH DAN PEMBANGUNAN
PERTANIAN**

**Himpunan kertas karya
1965 -- 1969**

OLEH

Dr. MUBYARTO

Diterbitkan Oleh

Biro Penelitian Ekonomi Fakultas Ekonomi
Universitas Gadjah Mada
Jogjakarta
1969

B A G I A N I

PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PEMBANGUNAN DAERAH

- Bab I : Industri dan Pertanian.
- Bab II : Kebidjaksanaan Ekonomi kita.
- Bab III : Beberapa masalah dalam produksi
 tanaman2 perdagangan di Djawa
 Tengah dan Daerah Istimewa Jogjakarta.
- Bab IV : Peranan Fakultas Ekonomi Universitas
 Gadjah Mada dalam pembangunan Daerah
 Istimewa Jogjakarta.

DAFTAR ISI

Halaman

K a t a P e n g a n t a r

Bagian I

PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Bab I	Industri dan Pertanian: Penerapan konsep Balanced Growth dalam Pembangunan Ekonomi (Paper prasaran untuk Simposium Struktur Industri Indonesia, Jogjakarta, Nopember 1966)	1
Bab II	Kebidjaksanaan Ekonomi kita : 1966-1968 (Paper untuk Bappenas dalam persiapan penjusunan Repelita bidang Pertanian, Pebruari 1968)	14
Bab III	Beberapa masalah dalam produksi tanaman ² perdagangan di Djawa Tengah dan Daerah Istimewa Jogjakarta (Paper prasaran untuk Simposium Ekonomi dan Pembangunan Daerah Djateng dan D.I.J., Himpunan Mahasiswa Islam, Semarang, Nopember 1966)	24
Bab IV	Peranan Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada dalam pembangunan Daerah Istimewa Jogjakarta (Tjeramah dalam rangka Dasawarsa Fakultas Ekonomi Uni- versitas Gadjah Mada, Jogjakarta, Septem- ber 1965)	35

Bagian II

PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Bab V	Ekonomi Kedesaan dan Persoalannya (Paper untuk Akademi Farming Semarang dalam rang- ka Sewindu Pendidikan Farming, September 1969)	45
Bab VI	Pertanian dalam Repelita (Paper prasaran untuk Konggres ke V Ikatan Sardjana Ekono- mi Indonesia, Palembang, April 1969)	57
Bab VII	Petani dan Produksi (Paper prasaran untuk Simposium "Masalah Tenaga Kerdja Desa", Ikatan Petani Pertja Sila, Djakarta, Mei 1969)	71

Bab VIII ...

Bab VIII	Faktor Perangsang dalam Pembangunan Pertanian (Paper prasaran untuk Seminar Rentjana Pembangunan Pertanian Lima Tahun, Jogjakarta, Djuli 1967)	78
Bab IX	Kebidjaksanaan Pertanian kita (Kuliah pada kursus Attase Militer SESKOAD, Bandung, Desember 1967)	92
Bab X	Industri Gula (Paper dimuat dalam Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. V, No. 2, Djuli 1969, terdjemahan S.Krisnandhi)	103

Bagian III

KEBIDJAKSANAAN BERAS DAN KEBIDJAKSANAAN PANGAN

Bab XI	Elastisitas Marketable Surplus Beras di Djawa (Paper prasaran untuk Seminar Statistik, Djakarta, September 1966)	126
Bab XII	Kebidjaksanaan Pemerintah mengenai Harga dan Marketing Beras serta Bahan Makanan di Indonesia (Paper dimuat dalam Malayan Economic Review, Vol.XIII No. 2, October 1968, terdjemahan S. Krisnandhi)	134
Bab XIII	Kebidjaksanaan Harga Beras (Paper prasaran untuk "Seminar Sabtu", Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, Oktober 1967)	149
Bab XIV	Harga Beras dan Policy Produksi di Indonesia (Paper prasaran untuk SEADAG Rural Development Seminar, Hawaii, Djuni 1969, terdjemahan S. Krisnandhi)	162

KATA PENGANTAR.

Dalam rangka mempersiapkan program Ph.D. (Doctor) dalam Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada Jogjakarta mulai tahun kuliah 1970 akan mengadakan "workshop Ekonomi Pertanian" (Post Graduate Workshop in Agricultural Economics) diikuti oleh peserta terbatas dari Fakultas2 Ekonomi dan Pertanian dari seluruh Indonesia.

Workshop ini jang akan berlangsung selama satu tahun bertudju-an untuk pertama, memberikan latihan dan pendidikan landjutan bagi para staf pengadjar dan staf peneliti dalam bidang Ilmu Ekonomi Pertanian dan kedua, memilih dari antara para peserta workshop tjalon2 terbaik untuk dibimbing lebih landjut menudju pontjapaian gelar Doctor dalam Ilmu Ekonomi Pertanian.

Selama satu tahun program ini akan meliputi kuliah2 dan seminar-2 (termasuk gurubesar2 tamu dari dalam dan luar negeri) pada semester I, dan latihan penelitian intensif serta kuliah2 kerdja pada semester ke II.

Kuliah2 jang direntjanakan meliputi :

- (1) Ekonomi Teori Landjutan
- (2) Methodologi Penelitian dalam Ekonomi Pertanian
- (3) Workshop Kebidjaksanaan Pertanian
- (4) Seminar Ekonomi Pertanian

Dalam rangka mempersiapkan bahan2 untuk workshop inilah kami, selaku Direktur dari program ini, mentjoba mengumpulkan kembali paper2/kertas2 karya jang telah kami tulis untuk berbagai seminar/simposium sedjak 1965 sampai sekarang. Tulisan2 tersebut hampir semuanya menjinggar dan membahas berbagai persoalan jang berhubungan dengan kebidjaksanaan pembangunan ekonomi, dan pembangunan pertanian.

Himpunan karangan ini tidak kami susun setjara chronologis, tetapi kami bagi menjadi 3 bagian. Bagian I terdiri atas 4 bab membitjarakan masalah umum pembangunan ekonomi dan pembangunan daerah. Bagian II, jang terpendjang terdiri atas 6 bab, membahas aneka ragam persoalan kebidjaksanaan pembangunan pertanian dengan bab pembukaan masalah desa dan ekonomi desa. Bagian terachir berisi 4 bab khusus mengenai kebidjaksanaan pangan dan kebidjaksanaan beras jang untuk waktu lama akan tetap merupakan salah satu masalah utama dalam kebidjaksanaan ekonomi di Indonesia. Bagian III ini bersama-sama dengan penerbitan kami jang pertama, "Kebidjaksanaan Beras di Indonesia" (Oktober 1969) dapat memberikan gambaran tjukup djelas tentang keseluruhan persoalan beras di Indonesia.

Disamping ...

Disamping untuk para peserta workshop, kami berpendapat bahwa himpunan tulisan2 ini dapat pula dipergunakan sebagai bahan batjaan penambah pengetahuan para kader pembangunan pertanian dan pembangunan desa serta para pedjabat yang berhubungan dengan masalah pembangunan pertanian. Selain itu kiranya buku ini djuga dapat dipakai sebagai literatur bagi para mahasiswa doktoral Fakultas2 Ekonomi dan Pertanian dalam kuliah Politik Perekonomian dan Politik Pertanian.

Achirnja, kami harapkan kritik dan saran2 dari para pembatja agar dikemudian hari dapat dipakai untuk menjempurnakan isi dan djalan pemikiran serta analisa masalah yang sangat kompleks ini.

Jogjakarta, Desember 1969.

Mubyarto

Direktur,
Post Graduate Workshop
in Agricultural Economics
Universitas Gadjah Mada.-

INDUSTRI dan PERTANIAN

Pengetrapan konsep Balanced Growth dalam pembangunan ekonomi Indonesia.

"Harga tekstil turun, tapi pembeli belum kelihatan", demikianlah tulis surat2 kabar kita dalam waktu empat minggu terakhir ini.

Mengapa ? Bukankah Tritura menuntut penurunan harga sandang pangan supaya rakyat dapat dan mampu membelinya ?

Adalah merupakan satu kenyataan bahwa kaum buruh dan pegawai negeri di-kota2 dimana dimulai terlihat penurunan harga jang mengesankan, (25-30 o/o), memang masih belum mampu melakukan pembelian itu. Demand mereka adalah amat inelastic ditinjau dari segi income pada waktu harga menurun ini. Hal ini disebabkan oleh karena harga2 pangan masih belum turun atau bahkan masih menunjukkan gejala2 naik. Dengan demikian real income mereka atas paket konsumsi belum naik dengan turunnya harga tekstil.

Kalau andaikata Kabinet Ampera sudah dilantik 6 bulan lebih tjepat, sehingga peraturan2 3 Oktober sudah diumumkan awal bulan April, maka nistjaja hasil2-nja akan lebih positif dan tjepat kelihatan, sebab pasti para petani jang habis panen (batja 70 o/o dari seluruh penduduk Indonesia) tentu akan ber-dujun2 masuk kota membeli tekstil murah ex-import tersebut, jang selama waktu2 sebelumnya tidak pernah dapat dibelinya. Disamping itu buruh dan pegawai negeri (kira2 10 o/o dari seluruh penduduk) djuga turun kekota untuk menambah pakaiannya, karena real income mereka telah naik dalam bentuk sandang pangan dan lain2. Dengan demikian panen daripada petani dibarengi dengan keinginan dan kemampuan petani untuk membeli tekstil murah.

Kalau demikian halnya maka berita2 tersebut diatas tentu akan berbunyi "Harga tekstil turun, pendjual kewalahan melayani pembeli".

Industri dan Pertanian dalam ekonomi Nasional.

Pendahuluan singkat tersebut diatas menekankan betapa erat hubungan antara industri dan pertanian suatu negara. Industri adalah tulang punggung dan Pertanian adalah dasar daripada perekonomian Indonesia.

Untuk membangun ekonomi nasional kita harus memberikan perhatian jang "balanced" terhadap kedua sektor tersebut. Kelesuan dan kemunduran sektor jang satu akan mengakibatkan kelesuan dan kemunduran pada sektor jang lain. Sebaliknya kenaikan produktivitas dan perluasan produksi sektor jang satu akan menimbulkan perluasan demand atas barang2 sektor jang lain. Dengan demikian masing2 sektor memberikan kont. i. si terhadap perkembangan sektor-jang lain.

Dalam karangan2 banjak kita temukan topik2 seperti "The Role of Agriculture in Economic Development" atau "The Role of Industry in Economic Development". 1)

Sebaliknya dengan segi pandangan sektorial dapat dikatakan : "The Role of Agriculture in Industrial Development" atau sebaliknya : "The Role of Industry in Agricultural Development". Dalam tulisan ini akan kita bitjarakan hubungan timbal balik jang ada antara - kedua sektor dan peranan serta sumbangan masing2 sektor pada sektor jang lain.

Jang dimaksud dengan "balanced" bukanlah se-kali2 "equal - growth" sehingga lalu harus ada "equal investment", tetapi sedikit banjak berarti "proportional growth", growth jang "sebanding" dengan perkembangan masing2 sektor, sebab memang berbagai faktor - ekonomis akan mempengaruhi setjara berbeda terhadap kedua sektor berdasar atas sifat2 jang berbeda. Misalnja income-elasticity of demand atas barang2 industri akan lebih besar daripada atas barang2 pertanian, sedangkan elasticity atas djasa2 masih djauh - lebih besar lagi. Oleh sebab itu perkembangan ekonomi adalah - "normal", apabila sektor djasa2 berkembang paling tjepat, sektor industri (manufacturing) lebih tjepat daripada sektor pertanian dan sektor pertanian paling lambat daripada semuanya. Berikut adalah beberapa data empiris di Indonesia jang dapat dipakai sebagai bahan untuk menganalisa perkembangan demand atas barang-barang dari sektor industri dan pertanian.

Taksiran Income Elasticity of Demand Jogjakarta dan Krawang 1963-1964. ©)

Daerah	Rata2pe- ngeluar an per- minggu (rupiah)	Sere alia	Penggan ti se- minggu realia	Makanan total	Pa- kai- an	'Barang' barang tahan lama	Barang lain2
1. Sleman	5.361	0,5	0,92	0,63	1,33	1,73	0,85
2. Bantul & Kulon Progo	4.120	0,67	-0,63	0,62	1,54	2,37	1,34
3. Gunung Ki- dul	4.053	2,39	0,29	0,69	1,64	1,43	1,26
4. Kerawang	7.139	0,47	1,03	0,71	1,32	3,31	1,61

©) Sumber : Mubyarto, "The Elasticity of the Marketable Surplus of Rice in Indonesia, A Study in Java Madura. Doctoral Dissertation. Iowa State University (USA) 1965, hal. 115.

Dengan beberapa data jang masih belum representative ini, kiranja economic planners kita dapat menjusun sematjam "investment programs" jang proportionil jang dapat menudju pada maximum efficiency dalam penggunaan economic resources kita jang amat terbatas.

Kalau misalnja Krawang dapat kita anggap mewakili Indonesia dapatlah kita katakan bahwa apabila income per-capita di Indonesia naik 10 persen selama tahun 1960-1970, maka demand atas makanan akan naik dengan 7 persen dan demand atas pakaian akan naik dengan 3 persen. Demikianlah seterusnya dapat kita kupas arti dari tiap2 angka tersebut diatas.

Karena demand jang djauh lebih elastis atas barang2 hasil industri seperti pakaian, durable goods dll, maka investasi djuga akan lebih banyak memberikan hasil disektor industri, atau boleh dikatakan profit margin disini lebih besar daripada disektor pertanian.

Income Sektor Industri dan Pertanian.

Upah kerdja disektor Pertanian umumnja lebih rendah daripada disektor industri. Hal ini disebabkan antara lain oleh karena tenaga - kerdja bidang industri membutuhkan berbagai kwalifikasi ketjakapan - atau ketrampilan. Selain itu djuga merupakan kenjataan bahwa supply tenaga kerdja disektor pertanian adalah begitu besarnja bahkan sering dikatakan mempunjai "unlimited supply".

Dinegara kita berdasarkan laporan Sensus Penduduk 1961, Pertanian memberi lapangan kerdja kepada 71,9 o/o dari seluruhnja, sedangkan industri hanja memberikan 5,7 o/o. Angka2 seluruhnja untuk setiap lapangan kerdja adalah sebagai berikut :

Karjawan menurut Lapangan Kerdja di Indonesia @)

Lapangan Kerdja	Urban (o/o)	Rural (o/o)	Total(o/o)
Pertanian, Kehutanan, Perikanan	11,7	81,2	71,9
Pertambangan, Penggalan	0,5	0,2	0,3
Industri	15,9	4,1	5,7
Bangunan	5,9	1,2	1,8
Listrik, Air dan Gas	0,8	0,1	0,1
Perdagangan, Bank dan Per. Pertang- gungan	20,5	4,6	6,7
Pengangkutan, Penimbunan, Perhu- bungan	9,7	1,0	2,1
Djasa-djasa	33,1	5,9	9,5
Lain-lain	1,9	1,9	1,9
	100.	100.	100.

@) Sumber : Biro Statistik, Sensus Penduduk 1961. Angka2 sementara - Hasil Pengolahan 1 o/o Sample.

Pengalaman dibanyak negara jang sudahndju menundjukkan bahwa industrialisasi adalah mutlak harus dilaksanakan, karena merupakan satu tjara jang paling ampuh untuk menjerap kembali penduduk jang ada disektor pertanian, jang karena supplynja jang unlimited mempunjai - supply curve jang perfectly elastic, hingga marginal costnja (upah kerdja) hanja ditentukan oleh minimum level of subsistence. Dalam -

Dalam keadaan demikian, maka upah buruh kota (industrial wages) jang hanya sedikit lebih tinggi sadja sudah tjukup untuk menarik tenaga kerdja dari sektor pertanian. Seorang perentjana ekonomi tentu akan menandakan lebih landjut : "Berapa besar perbedaan upah buruh ini, hingga dapat mendorong urbanisasi jang tepat" (just right).

Persoalan tingkat perbedaan upah atau perbedaan pendapatan antara industri dan pertanian ini adalah parallel dengan persoalan berat jang kita hadapi dalam usaha transmigrasi. Untuk suksesnja usaha transmigrasi kita harus dapat membuktikan kepada tjalon2 transmigran dengan angka2 konkrit, berapa kenaikan income atau tingkat hidup jang akan mereka tjapai apabila mereka mau pindah dari Djawa keluar Djawa. Angka2 demikian hanya dapat diperoleh dengan research jang teliti. Didjaman kolonial untuk maksud ini banjak diterbitkan buku2 tjerita dengan dokumentasi dan gambar2 jang menarik tentang kemakmuran ditanah "kolonisasi".

Memanglah harus diakui bahwa "pull-factors" sebagaimana digambarkan diatas hampir selalu kalah dengan "push-factors" dalam transmigrasi kita. Berdasarkan pengalaman transmigrasi besar2-an hanya dapat terdjadi di Indonesia apabila ada suatu bentjana alam misalnja gunung meletus, bandjir, tanah longsor dll.

Seorang penulis mengemukakan beberapa bukti bahwa memang ada hubungan jang sangat erat antara tingkat perkembangan industri disatu pihak dan perbedaan pendapatan disektor pertanian dan bukan pertanian dilain pihak.

" in a pre-industrial society the difference in remuneration of workers in agriculture and non-agriculture is small, that as industrialisation sets in it widens, but that ultimately, with a high level of development of industrial and farm technology, earnings of human resources in farming catch up with those in non-agricultural occupations". 2)

Perbandingan Produksi Percapita dari Sektor Pertanian dan bukan Pertanian bagi beberapa kelompok negara @)

Klas Tingkat Ekonomi	Index Produksi Percapita	Pertanian	Bukan Pertanian	Pertanian Bukan pertanian
I	1.700	0,86	1,03	0,86
II	1.000	0,60	1,19	0,52
I + II		0,74	1,10	0,70
III	650	0,69	1,15	0,61
IV	400	0,48	2,02	0,27
III + IV		0,59	1,55	0,46
V	270	0,61	1,48	0,42
VI	200	0,69	1,74	0,45
V,VI+VII	100	0,67	2,74	0,31
V,VI+VII		0,66	1,90	0,41

©) Sumber : Simon Kusnetz. "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force". Economic Development and Cultural Change. Vol.V, No.4 (July. 1967) Supplement Table 16, hal. 36. Diambil dari Bert F. Hoselitz, Agriculture in Industrial Development, dalam Food : One tool in International Economic Development. Iowa State University Press. Hal.136.

Tingkat Ekonomi I dan II meliputi a.l. Zelandia Baru, Australia dan Amerika Serikat, sedangkan negara kita kiranya masuk dalam kelas ke III, dimana pendapatan di Pertanian kira2 hanya 1/3 daripada pendapatan dibidang bukan pertanian dan pendapatan percapita kita pada saat ini kiranya djauh kurang dari U.S. \$. 10.000 per tahun.

Sebagai satu ilustrasi dapat kita pakai angka perbandingan pendapatan antara penduduk Kotapradja Jogjakarta dan Kabupaten2 lain - dalam daerah Istimewa Jogjakarta.

Perbandingan Pendapatan Percapita daerah "urban" dan "rural" di Daerah Istimewa Jogjakarta 1959 ©).

Kabupaten	Djumlah keluarga jang diselidiki	Pengeluaran rata2 (1 tahun) rupiah	Dalan persen tase dari pendapatan Kota
Kotapradja	95	9.409	1,00
Gunung Kidul	93	2.638	0,30
Sleman	123	4.144	0,44
Kulon Progo	76	4.496	0,48
Bantul	116	4.553	0,48

©) Sumber : Suratman Wirjosudarmo. Survey Anggaran Belandja Keluarga. Di Daerah Istimewa Jogjakarta 1959. Biro Penjelidikan Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Gadjah Mada

Perkembangan Industri dan Persediaan Bahan Makanan.

Ada hubungan jang sangat erat antara demand atas bahan makanan, kapasitas pertanian untuk mensupplynja dan struktur serta perkembangan industri sesuatu negara.

"The countries with population in incipient decline are those with the highest per capita incomes and are most advanced in - industrialization and urbanization. The countries with populations in transitional growth are nations on an intermediate level of - industrial and general economic development, e.g. the Soviet Union, Japan, Israel and several of the less backward Latin American - countries. Finally the countries with high growth potential are the poorest and are economically and industrially the least developed countries; they are the nations which have, in the words of Philip Hauser, eagerly adoted manifold measures of death control, but have not yet found ways and means of counterbalancing those with equivalent measures of birth control" 3).

Perbedaan2 tersebut adalah disebabkan oleh perbedaan dalam income elasticity of demand untuk makanan (Engel's law). Tanpa perkembangan produksi pertanian yang cukup maka perkembangan industri akan terganggu. Bagi negara2 yang termasuk sedang berkembang maka persoalan2 menjadi lebih serious karena angka pertumbuhan penduduk pada umumnya jauh melebihi angka kenaikan produksi bahan makanan, sehingga terpaksa investasi di bidang industri banyak harus dialihkan ke investasi di bidang produksi makanan atau untuk mengimpor bahan makanan dari luar negeri.

Jepang adalah salah satu negara Asia yang paling berhasil dalam memecahkan persoalan2 tersebut diatas. Pertumbuhan penduduk yang begitu cepat hampir seluruhnya dapat ditampung oleh sektor industri dan jasa2. Sedangkan sebaliknya sebagian besar daripada pembiayaan dan pembelandaan industrialisasi justru dapat disumbangkan oleh sektor agraria melalui pajak2 yang berat. Pajak atas tanah misalnya sampai tahun 1882 memberikan 80 o/o dari seluruh penghasilan Nasional, sedangkan tahun 1893-1894 pajak atas real estate memberikan 61,4 o/o dari seluruhnya. Pengenaan pajak yang amat berat ini hanya mungkin oleh karena sistem feodal yang specific, sehingga sangat diragukan aplikasinya dinegeri lain.

Di Amerika Serikat produktivitas pertanian naik 0,67 o/o antara 1870-1911; 0,91 o/o antara 1920-1939, 1,99 o/o antara 1939-1945 dan bahkan mencapai 2,06 o/o antara 1950-1956. Ini berarti bahwa produksi pertanian dapat naik dengan cepat sehingga walaupun penduduk juga bertambah dengan cepat, namun masih terdapat surplus makanan yang makin lama makin besar. Hal ini untuk sebagian besar disebabkan oleh perkembangan teknologi yang begitu cepat di bidang pertanian. Bagi negara2 lain yang sedang berkembang di Asia, Afrika dan Amerika Latin, maka hasil daripada proses industrialisasi ini adalah food deficit yang makin lama makin besar. Situasi demikian sudah diramalkan pada tahun 1944 dan sekarang telah menjadi kenyataan.

Industri dan Produktivitas Pertanian.

Dimuka telah kita lihat beberapa bukti bahwa kemajuan yang amat pesat dari pertanian di Amerika Serikat, menimbulkan kenaikan produktivitas pertanian yang sangat impressive. Disana kemajuan pertanian itu begitu hebatnya, sehingga malah menimbulkan suatu "farm problem", yaitu problem kelebihan bahan makanan. Pemerintah Amerika Serikat terpaksa mengeluarkan uang beberapa milyar dollar tiap tahun hanya untuk membayar petani untuk tidak menanam tanahnya. Karena kalau pemerintah membiarkan tanah2 tersebut ditanami sektor pertanian akan mengalami kerugian yang jauh lebih besar lagi.

Bahwa produktivitas pertanian kita masih amat rendah terbukti dengan hasil2 gemilang yang ditapai oleh gerakan Binas SSBM diseluruh Indonesia, yang dapat menaikkan produksi padi per-hektar dengan 2 a 3 kali lipat. Kenaikan produksi dan produktivitas ini hanya

dimungkinkan oleh kemajuan teknologi yang dikembangkan oleh sektor industri. Dengan kemajuan teknologi terlintas dalam angan2 kita bukanlah traktor2 yang besar2 dan alat2 yang besar, tetapi adalah - pupuk, insectisida, pompa air, sprayer dll, yang kesemuanya hanya - dapat dihasilkan oleh sektor industri, sebagai hasil kemajuan teknologi dan tehnik pada waktu2 yang terakhir ini.

Sementara itu perbaikan dalam transport, fasilitas marketing d dll. juga setjara tidak langsung menaikkan produktivita pertanian - kita.

Djepang walaupun terkenal sebagai suatu negara yang banjak meng- "copy" begitu juga penemuan2 teknologi dunia Barat, tetapi haruslah ditjatat bahwa mereka sudah mempunyai pengalaman pahit dalam hal ini. Hasil2 mereka sekarang ini, misalnja pembuatan traktor2 tangan ketjil dan berbagai alat pertanian lainnja adalah dapat dikatakan benar2 - hasil teknologi kaum industriawan dan tjerdik pandai bangsa Djepang sendiri, walaupun mungkin lebih tepat kalau dikatakan bahwa mereka itu telah berhasil menerapkan penemuan2 tehnik dan teknologi Barat kepada "situasi dan kondisi" di Djepang sendiri.

Dinegara kita walaupun lambat, tapi setjara tidak kenal putus asa, terus pula berdjalan usaha2 menerapkan tiap2 penemuan baru dari bidang industri pada sektor pertanian. Sardjana2 pertanian kita giat mengadakan research untuk memportinggi produktivita pertanian yang meliputi misalnja pentjarian bibit2 unggul baru (ingat misalnja bibit unggul GALIA X-1 yang baru sadja ditemukan Fakultas Pertanian - UGM), memperbaiki metode bertjotjok tanam dll. Soalnya bagi kita - sekarang adalah belum banjak kita menjadari betapa tinggi returns - dari tiap2 investasi yang kita gunakan dibidang pertanian melalui research, pendidikan extension dsb. Achirnja mendjadi djelaslah kalau kita mengatakan bahwa madju tidaknja pertanian kita untuk sebagian besar bergantung pada sukses tidaknja usaha2 industrialisasi dinegara kita.

Industri dan Perkembangan bahan mentah dalam negeri.

Perkembangan industri suatu negara untuk sebagian besar djuga tergantung pada perkembangan bahan2 mentah atau raw materials dalam negeri yang merupakan tanaman2 perdagangan (cash crops) untuk kebutuhan industri2 tersebut. Tanaman2 ini ada yang hanya membutuhkan sedikit proses pengolahan kemudian dapat dikonsumsi, tetapi ada pula yang masih harus melalui beberapa phase processing industries.

Perkembangan industri yang berhubungan dengan ini dapat mendorong dan dapat didorong oleh perkembangan cash crops tersebut. Pabrik pemintalan kapas dapat didirikan disuatu daerah karena daerah itu setjara tradisional menghasilkan bahan mentah kapas. Tetapi sebaliknya sebagaimana halnya kita temukan di Djawa Tengah. Pabrik2 pemintalan yang kesemuanya sekarang mentjapai 192.000 mata pintal didirikan pada saat didaerah ini boleh kita katakan tidak ada tanaman kapas sama sekali.

Baru setelah pabrik ini berdjalan, dilantjarkanlah usha2 untuk mendorong petani2 penanam kapas.

Approach jang kedua ini, sebagaimana kita lihat, ternyata tidak efficient. Misalnja Patal Setjang jang dibuka bulan Februari tahun ini ternyata tidak pernah mempunyai tjukup tanaman kapas atau persediaan kapas jang tjukup untuk berproduksi. Bahkan pada waktu mengadakan pertjobaan pemintalan kapas untuk demonstrasi dihadapan Menteri jang bersangkutan jang akan meresmikannya, terpaksa dipindjam kapas dari pabrik pemintalan jang lain. "Patal Setjang telah dibuka untuk kemudian ditutup kembali".

Mungkin sekali memang ada pertimbangan lain. Djawa Tengah adalah daerah jang terpadat penduduknja di Indonesia, hingga konsumsi tekstil besar sekali dan untuk itu perlu didirikan banyak pabrik2 pemintalan. Tentang bahan mentah dapat diimport dari daerah lain atau dari luar negeri.

Dalam keadaan jang "normal", maka mengharapkan bahan mentah untuk industri dari luar negeri adalah biasa. Tetapi telah ternyata bahwa ini terlalu sulit bagi kita karena ternyata keadaan ekonomi kita adalah sedemikian rupa hingga tidak pernah kita mempunyai tjukup devisa untuk mengimpor kapas dari luar negeri. Banyak sekali terdjadi, bahwa dalam keadaan inflasi kita jang hebat selama beberapa tahun ini, djustru impor kapas jang hanya sedikit itu malah didjadikan objek manipulasi sehingga tidak pernah sampai kepabrik pemintalan.

Untuk memenuhi kebutuhan kapas untuk pabrik2 pemintalan di Djawa Tengah misalnja kita memerlukan 100.000 Ha tanah. Karena sangat terbatasnja tanah sawah dan tanah kering kita, maka rasanja untuk menjediakan tanah sebesar inipun sangat tidak mungkin terutama dalam keadaan masih terlalu kurangnya bahan makanan. Sementara itu ada faktor lain jang masih akan menghambat kemadjuan industri kapas di negeri kita jaitu jang disebabkan oleh masih kurangnya keahlian dalam pemeliharaannya. Kapas termasuk tanaman jang sulit bagi petani kita jang belum banyak berpengalaman.

Sangat disayangkan bahwa Pemerintah memang belum mempunyai policy industrialisasi jang baik dalam menentukan lokasi sesuatu industri. Baru2 ini kita sangat tertjengang melihat dibukanya pabrik/ industri ulat sutera di Tjiawi Bogor, karena kita tahu djustru produsen ulat sutera jang terpenting bukan Djawa Barat, tetapi Djawa Tengah.

Balanced Growth Industri dan Pertanian ?

Sekarang sampailah kita pada akhir tulisan kami. Apakah kesimpulan jang dapat kita tarik dari uraian diatas ? Kiranja beberapa penegasan berikut akan dapat lebih mendjelaskan inti persoalan kita.

(1) Bahwa ada hubungan jang sangat erat antara sektor industri dan pertanian dinegara kita. Persoalan perkembangan ekonomi nasional akan mengalami kegagalan kalau salah satunya kita abaikan.

(2) Bahwa untuk menaikkan produktivita masing2 sektor harus diatur planning yang teliti dari hubungan timbal balik itu. Ini meliputi soal pemindahan buruh yang un (under) employed dari sektor pertanian ke sektor industri, penerapan kemajuan teknologi di bidang pertanian, pembiayaan industrialisasi dari surplus pertanian dan lain-lain.

(3) Untuk mentjapai tudjuan "balanced" growth tersebut harus ada pedoman "balanced" investment pada kedua sektor yang merupakan ideal allocation of economic resources kita. Menteri Perindustrian harus mempunyai "bahasa yang sama" dengan Menteri Pertanian dalam Strategi/dasar pembangunan ekonomi Indonesia. Lebih2 supaya didjaga agar djanngan sampai ada program2 yang bertentangan satu sama lain.

Tjatatatan :

1. The Role of Agriculture in Economic Development, International Journal of Agrarian Affairs, Vol III, No.2, April 1961, yang memuat karangan2 :
Ingmar Svennilson (The concept of Economic Growth), Simon Kuznets (Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurement), A.K. Cairncross (The Contribution of Foreign and Indigenous Capital to Economic Development) dll.
2. Bert F. Hoselitz, Agriculture in Industrial Development, dalam Food, One Tool in International Economic Development. Iowa State University of Science and Technology Press, 1962. Hal.133.
3. Idem, hal. 139.

Batjaan lain :

Kazushi Ohkawa, Concurrent Growth of Agriculture with Industry, A Study of the Japanese, didalam "International - Explorations of Agricultural Economics, Iowa State University Press, 1964. Hal 201 - 212.

KEBIDJAKSANAAN EKONOMI KITA: 1966 - 1968.

I. Pendahuluan.

Bahwa tahun 1966 dinamakan "Tahun batas kesabaran Rakjat" kiranya memang tepat sekali. Dalam tahun ini kesungguhan pemerintah sedang diuji untuk dengan sangat hati-hati, tetapi tegas, melaksanakan kebijaksanaan, yang disamping tetap konsekwen memberikan prioritas utama pada stabilisasi ekonomi, harus sekaligus berusaha menggerakkan kembali roda kegiatan produksi dan kegiatan ekonomi pada umumnya.

Tertantangan yang terpenting yang dihadapi adalah: Bagaimana pemerintah dapat memanfaatkan sisa toleransi rakjat Indonesia untuk berkorban yang masih ada sampai tahun ini untuk dapat merebut kembali hati rakjat guna tetap membantu program ekonomi pemerintah dalam tahun-tahun mendatang?

Inilah "makna ekonomi" daripada pernyataan Tedjabat Presiden tentang "Tahun Batas Kesabaran Rakjat" tersebut diatas. Kalau Pemerintah tidak berbuat hati-hati dan berlaku terlalu sembrono, maka tamatlah kepertjajaan rakjat kepadanya. Sebagai akibat minimal daripada ini mungkin Pemerintah terpaksa untuk "menindjau kembali" segala kebijaksanaan ekonomi Pemerintah yang didasarkan (dan termasuk) pada Ketetapan MPRS No. XIII tahun 1966 (tidak termasuk tuntutan perubahan Kabinet dan Pelaksanaan bawahannya). Tetapi setjara maksimal, tanpa terlalu pesimistis, kita harus melihat kemungkinan adanya "social dan political unrest" dinegara kita.

Tetapi sebaliknya apabila Pemerintah lulus dalam ujian ini, sehingga kembali kegiatan ekonomi dapat digairahkan, dan hati rakjat dapat kembali direbut, maka Rentjana Lima Tahun yang akan dimulai tanggal 1 Januari tahun depan, akan berjalannya sangat lancar, dan rakjat akan dengan penuh antusias memberikan sokongan kepada program ekonomi Pemerintah, akan berkorban keras untuk membangun ekonomi kita, untuk menaikan kesedjahteraan seluruh rakjat kita.

Pembatjaraan masalahnya akan dibagi tiga yaitu pertama, penilaian kebijaksanaan ekonomi sedjak satu setengah tahun terakhir ini setjara singkat, termasuk didalamnya masalah stabilisasi, pangan, export, perindustrian dan pertambangan dan perantara; kedua, soal Rentjana Pembangunan Lima Tahun dan akhirnya masalah lain dalam rangka menanggapi rekomendasi yang disampaikan oleh team survey Asian Development Bank dan International Bank For Reconstruction and Development (IBRD) kepada Pemerintah Indonesia.

II. Kebidjaksanaan Ekonomi-Keuangan dan Perindustrian.

(a) Kebidjaksanaan "balanced budget" dan kredit ketat.

Karena sumber utama dari inflasi sampai tahun 1966 adalah de-

deficit financing (kira2 67% daripadanya), maka dapat dimengerti mengapa pemerintah memberikan tekanan pada front ini. Selain dari pada itu dapat dipudji juga kesungguhan pemerintah untuk melalui kebijaksanaan "balanced budget" ini melatih pemerintah dan seluruh aparat2-nja untuk berdisiplin melaksanakan program penghematan yang mutlak perlu dalam keadaan hiper-inflasi.

Sukses dalam bidang ini ternyata kemudian diperketat dengan kurang serasinja dengan kebijaksanaan perkreditan yang terlalu ketat itu. Dengan kenaikan tingkat bunga yang sangat menjolok pada waktu itu (rata2 12 kali lipat), maka terjadilah pengenduran kegiatan ekonomi yang cukup mendasak. Selain bidang industri yang menderita waktu itu, maka petani sedang dalam persiapan membeli pupuk waktu itu terpaksa mengurungkan niatnja. Kredit untuk Bimas yang terlanjur dan terus diberikan ternyata banyak yang tidak mungkin dikembalikan dengan mudah oleh petani lebih2 dengan ketelodoran pemerintah untuk mengadakan dropping beras justru pada saat2 panen rendongan. Kegagalan panen gadu 1967 pun sebagian besar diakibatkan oleh kebijaksanaan kredit yang terlalu ortodoks ini.

Prospek berhasilnja bidang ini dalam tahun 1968 agak lebih baik, walaupun mungkin agak terlalu optimistis dalam segi pengeluaran maupun penerimaannya. Usaha untuk menghindari pushtjak penerimaan dan pengeluaran pada kwartal2 terakhir dalam tahun ini harus benar2 dilaksanakan supaya tidak terjadi lagi pengalaman pahit seperti tahun yang lalu.

(b) Mekanisme Bonus Export (B.E.) dan penggunaannya.

Tidak dapat disangkal bahwa sistim B.E. telah berhasil menjangkitkan kembali sistim hubungan ekonomi kita dengan luar negeri dan berhasil mengadakan rasionalisasi daripada sumber2 devisa kita dalam tjara penggunaannya. Selain daripada itu tujuan sistim ini untuk mendorong export sampai batas2 tertentu telah juga dapat metjapai hasil. Aspek perangsang export ini masih perlu diperbesar apabila kita mengingat kebutuhan2 import yang terus bertambah dalam tahun2 yang akan datang.

Walaupun demikian sebagai keseluruhan sistim B.E. ini masih perlu disederhanakan lagi, terutama dalam hubungannya dengan peraturan2 export-import lainnya. Hal ini berhubungan dengan kebijaksanaan yang cukup mengagetkan untuk menaikkan kurs B.E. dari Rp.140.- per U.S. dollar menjadi Rp.240.- bulan Djanuari yang lalu, yang sukar sekali dimengerti oleh pengusaha2 kita.

Disarankan bahwa dalam hal ini Pemerintah tidak memperlihatkan konsistensi atau tidak berdasarkan pada strategi perentjanaannya jangka panjang. Dengan kebijaksanaan ini timbul kesan pada para usahawan kita, apakah Pemerintah ingin berbuat cukup "skillful" (terampil) dalam menanggapi segala perubahan situasi dalam bidang export-import, apakah Pemerintah sedang mengadakan "trial and error", ataukah sedang ber-avontuur, ingin menjadi "tukang tjatut" dalam usaha menambak

penghasilan negara sebanjak2-nja. Mudah2-an Pemerintah bersedia memberikan penjelasan yang cukup bisa dimengerti agar kesan2 yang kurang baik ini dapat dihilangkan.

(c) Kebidjaksanaan umum Export - Import dan "krisis beras".

Dalam bidang ini Pemerintah perlu memberikan pertanggungjawaan atas "peristiwa beras" yang digambarkan dengan kenaikan yang sangat hebat pada bulan September tahun yang lalu. Banyak kritikan yang telah diajukan bahwa peristiwa tersebut benar2 disebabkan oleh kelalaian Pemerintah, sehingga sesungguhnya dapat dihindarkan apabila Pemerintah tidak terlalu "sombono" dalam perantjanaan.

Kita mengetahui dari angka2 statistik bahwa harga tekstil di Djakarta hanya naik 35% sedjak Januari sampai September, sedangkan beras naik dengan 89%. Ini disebabkan karena tekstil memang telah membandjir dari luar negeri, yang importnya hantjapai \$ 150 djuta (tekstil jadi), padahal dalam 4 tahun sebelumnya hanya rata2 \$ 70 djuta saja, inipun dalam bentuk yarn dan cambria (bagian besar), yang masih dapat memberikan pekordjaan2 pada industri tekstil dalam negeri. Maka tidak mengherankan kalau banyak industri tekstil dalam negeri telah gulung tikar.

Sampai dengan terjdinya "krisis beras" tersebut pemerintah baru mengimport beras sebanjak 237.000 ton saja seharga \$ 47,4 djuta. Baru kemudian Pemerintah ter-gesa2 mengimpor tambahan sebanjak 100.000 ton lagi yang tidak dapat semuanya sampai di Tandjung Priok sebelum akhir tahun. Kalau nilai impor beras ini dijadikan satu dengan impor pupuk yang hanya berdjualah \$ 6,8 djuta, maka "impor pangan" ini hanya berdjumlah \$ 54,2 djuta (sampai September), atau \$ 73,4 djuta sampai bulan Desember, dibanding dengan tekstil hanya kurang dari separonja. Memang benar para petani kita dan para pegawai negeri kita waktu ini banyak berpakaian bagus2, tetapi tidak mampu lagi beli beras.

Akibat tidak langsung daripada "krisis beras" ini djuga mengenai sektor ekspor kita terutama ekspor tanaman perkebunan, baik perkebunan rakyat maupun perkebunan negara, yang tidak mungkin lagi bersaing dengan luar negeri karena melondjaknja biaya produksi.

(d) Masalah industri dan prasarana.

Matjetnja industri dalam negeri sedjak dilaksanakannya kebijaksanaan stabilisasi dan rehabilitasi (tight money policy) yang sebelumnya sudah bekordja dengan excess capacity yang besar sebenarnya sudah dimengerti oleh pemerintah, dan sedjak itu memang sudah ada usaha2 untuk mengerakkannya kembali. Kalau ini semua memang harus diterima sebab kebijaksanaan stabilisasi harus dinomorsatukan, kiranya pihak industripun tidak mungkin berkeberatan. Tetapi sebagaimana diatas digambarkan, sebenarnya "korban" ini dapat sangat diperkecil, apabila pemerintah mengadakan rentjana2 yang lebih baik, dan bersedia "mendengarkan" saran2 atau keluhan2 dari sektor industri sedjak mulanja. Untuk ini pemerintah perlu "turun kelapangan",

melihat sendiri bagaimana akibat langsung dari sesuatu kebijaksanaan yang dilaksanakannya.

Sebenarnya prinsip disetujui oleh sektor industri, bahwa berhubungan dengan "de-kontrol" dalam segala bidang, maka pemerintah cukup memberikan "iklim" yang favorable bagi perkembangan industri, dengan melalui prasarana yang cukup, sedang dalam permodalan dan lain2 mereka itu harus menggantungkan diri pada pasaran bebas. Tentang masalah2 perpajakan, Bea masuk dll. kiranya perlu pula diperhatikan oleh pemerintah untuk mengembangkan sektor industri ini, yang dalam banyak hal dapat mudah menyesuaikan diri dengan prioritas pembangunan negara.

(e) Masalah luar negeri, modal asing dll.

Dalam masalah ini pemerintah perlu dipuji atas ketepatannya untuk membuka pintu sebesar-besarnya bagi segala kemungkinan bantuan modal dan teknologi terbaru dari luar negeri, termasuk skill dan managerial know-how yang dibawa serta. Kiranya untuk ini tidak ada yang berkeberatan sedikitpun.

Walaupun demikian, dalam hal inipun diperlukan kesungguhan pemerintah untuk selalu memegang setjara konsekwen garis kebijaksanaan yang sudah ditentukannya. Dalam hubungan ini terdapat beberapa inconsistencies dalam penggunaan bantuan projek2 untuk tahun 1968, dimana masih terdapat penggunaan bantuan ini untuk perusahaan2 negara, yang sebenarnya sudah ditentukan akan diperlakukan seperti perusahaan2 swasta. Yang benar bahwa pemberian bantuan ini diharapkan akan menggerakkan kembali perusahaan2 yang sudah terpaksa berhenti atau bekerja tidak efisien. Yang penting adalah adanya keyakinan bahwa dengan pemberian bantuan projek ini perusahaan yang bersangkutan akan dapat berdjalan kembali dengan efisien untuk selamanya. Untuk ini harus diadakan penelitian apakah kemacetan2 yang terdjadi itu benar2 disebabkan oleh mesin2 yang sudah tua atau rusak berat, kekurangan modal kerja saja, atautkah memang tiadanya management yang baik.

III. Masalah Rentjana Pembangunan Lima Tahun

(a) Prospek keadaan akhir tahun 1968.

Rentjana Pembangunan Lima Tahun sudah ditentukan akan dimulai 1 Januari 1969. Ini dengan pengertian bahwa kita telah menjapai stabilisasi ekonomi pada akhir tahun ini, karena sukar kita melaksanakan sesuatu rentjana pembangunan dalam keadaan ekonomi yang belum cukup stabil. Walaupun demikian rupanya pemerintah berpendapat bahwa syarat ini tidak mutlak, dan rentjana lima tahun akan tetap dilaksanakan walaupun kiranya keadaan stabil yang digambarkan pemerintah pada waktu Kabinet Ampera mulai bekerja satu setengah tahun yang lalu tidak akan tertjapai. Kalau demikian maka sudah barang tentu "pembangunan" yang akan dimulai nanti tidak boleh diartikan setjara "lotterlijk" dalam arti pembangunan projek2 baru dan

lain2 usaha yang belum pernah diadakan. Pembangunan yang akan datang akan masih merupakan tjampran dari berbagai antjam kbidjaksanaan rehabilitasi dan stabilisasi tahun2 1967 dan 1968 ini, mungkin untuk 2 atau 3 tahun lamanya, sehingga pembangunan2 dalam arti yang sebenarnya mungkin baru akan dimulai tahun 1970 atau 1971.

(b) Masalah prioritas.

Pemerintah tidak membuat kesalahan untuk memberikan prioritas pembangunan lima tahun yang akan datang pada sektor pertanian. Alasannya cukup jelas, karena sekali pertanian ini dapat dibangun maka efeknya akan merata kesegala sektor, dan menang sebagian besar rakyat kita adalah petani atau bergantungkan hidupnya dari pertanian ini. Sebenarnya bisa saja kita membangun semua sektor bersama2 termasuk industri2 ringan, berat dll., tetapi dana2 dan resources yang kita punjai saat ini tidak mentjukupi, dus harus diadakan pemilihan, satu demi satu tidak bersama-sama.

Walaupun demikian ini tidak berarti bahwa industri, perdagangan, perbankan dll. harus mengalir atau berhenti dulu. Kehidupan ekonomi dijalin mendjalin satu sama lain. Semuanya djustru harus dikoordinir untuk saling bantu membantu. Pembangunan pertanian tidak mungkin dilaksanakan tanpa sokongan dan bantuan dari sektor2 lain itu. Masalahnya hanyalah masalah prioritas. Aktivitas sektor2 diluar pertanian harus disinkronisasikan dengan kebutuhan2 pembangunan pertanian untuk djangka lima tahun yang akan datang ini. Sesudah itu kalau tudjuan yang hendak ditjapai atau target telah tertjapai tekanan dapat dialihkan kesektor lainnya.

Apabila heluan kbidjaksanaan pembangunan ekonomi sudah kita setuju bersama (dalam sidang LPKS yang akan datang) maka tidak perlu lagi terdapat keragu-raguan dalam pelaksanaannya.

(c) Isi Rontjana Pembangunan

Karena masih belum sempurnanya data2 statis'is kita, maka tidak merupakan sjarat mutlak bahwa rontjana pembangunan kita nanti harus penuh dengan angka2 rontjana. Baik tidaknya sesuatu rontjana tidak diukur dengan lengkap tidaknya angka2, tetapi oleh dapat tidaknya sesuatu tudjuan ditjapai, sedangkan tertjapainya sesuatu tudjuan tergantung pada kbidjaksanaan2 yang harus dilaksanakan untuk mentjapai tudjuan itu. Berhubung dengan itu yang penting bagi kita sekarang ini djuga adalah merumuskan kbidjaksanaan2 (policies) yang diperlukan itu, dari yang paling dasar (pole dasar) sampai dengan kbidjaksanaan khusus.

Harus kita akui bahwa selama ini kita boleh dikata tidak atau kurang sekali mempunyai kbidjaksanaan yang djelas dan tegas dalam ekonomi kita lebih2 dibidang pertanian. Kebanyakan kbidjaksanaan yang kita laksanakan hanja kita warisi dari pemerintah kolonial Belanda dulu atau peninggalan djanan feodal yang tidak tjotjok lagi dengan keadaan sekarang.

Tudjuan pembangunan pertanian, sebagaimana sudah dirumuskan dalam Seminar Rentjana Pembangunan Lima Tahun di Jogjakarta adalah :

1. Mentjapai sembeda pangan
2. Meningkatkan pendapatan devisa dan rupiah
3. Membantu pertumbuhan dan perkembangan industri dalam negeri, serta sekaligus memperluas lapangan kerdja dan mempertinggi taraf hidup rakjat dan,
4. Memperbaiki pembagian pendapatan riil per kapita.

Kebidjaksanaan yang harus dirumuskan dan dinuat dalam rentjana Pembangunan nanti harus memberikan iklim dan memberikan djalan pada sektor pertanian dan sektor2 lainnja untuk mentjapai tudjuan tersebut diatas.

(d) Persiapan2 yang harus dilakukan

Walaupun isi rentjana Pembangunan Lima Tahun nanti masih ditekankan pada sekumpulan kebidjaksanaan (a set of policies), namun untuk merumuskannja sudah diperlukan data2 konkrit, baik kwalitatif maupun kwantitatif. Data2 inilah yang harus mulai kita gali dan kumpulkan, kalau perlu dengan survey2 khusus. Proyek Survey Agro Ekonomi yang sudah bekerdja selama dua tahun tanpa banjak publikasi mengumpulkan data2 untuk maksud2 semetjan ini, baik untuk sesuatu tanaman tertentu maupun masalah2 umum yang berhubungan dengan segi produksi, pemasaran, konsumsi, penjualan dsb. Biro Pusat Statistik, sebagai satu2nja lembaga statistik yang mengumpulkan data2 setjara teratur dari tingkat desa dan kotjamanat diseluruh Indonesia sampai kotingkat pusat, disamping statistik2 rutino yang sangat berguna djuga telah mengadakan survey2 dan sensus2 untuk keperluan ini.

IV. Rekomendasi Asian Development Bank (ADB) dan International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

Kedua team survey datang ke Indonesia dalam waktu yang hampir bersamaan atas undangan pemerintah Indonesia. Team ADB mempunyai tugas khusus untuk memberikan saran2 pada pemerintah Indonesia dalam menaikkan produksi dan persediaan pangan di Indonesia, sedangkan team IBRD lebih umum jaitu mengadakan evaluasi atas keadaan dan usaha pembangunan ekonomi Indonesia pada umumnya.

Mengingat waktu survey yang sangat pendek (team ADB 3 bulan dan team IBRD 1 bulan) kedua laporan boleh dikata sangat memuaskan. Hanya disana sini sering terdapat ketidak tjotjokan dalam data dan angka2 yang perlu ditjek kembali. Disamping itu perlu sekali laporan-laporan ini dipelajari, dinilai dan ditanggapi oleh ahli2 Indonesia sebelum dapat dipakai sebagai dasar pembuatan dan perumusan sesuatu policy.

Karena bidang yang amat luas, dan karena pengetahuan dan pengalaman kami hanya terbatas pada segi ekonomi pertanian, maka penilaian dan tanggapan kami hanya kami fokuskan pada seksi kebidjaksanaan

pertanian sadja, walaupun dalam uraian diatas segi2 lainnja telah kami singgung disana-sini.

(a) Kebidjaksanaan umum Pertanian

"Kebidjaksanaan ekonomi pemerintah pada umumnya sangat menghambat aktivitas pengusaha2 pertanian didalam negeri, lebih2 pedagang. Djuga pertanian telah menderita sebagai akibat dari pakordjaan jang kurang baik dari pejabat2 jang djustru bertanggung djawab bagi pembangunan pertanian, chususnja dalam penjumlahan. Pada waktu ini kebidjaksanaan pemerintah sudah lebih realistis dan rasionil, tetapi masih banyak sekali jang harus dikordjekan untuk membetulkan kembali kesalahan2 dan kekurangan jang telah diperbuat pada waktu jang lalu" (hal.4, IBRD, III).

Dalam melaksanakan kebidjaksanaan2 dibidang pertanian dirasakan sangat perlunya ditjari bantuan asing, tidak hanya dalam bentuk materi dan uang, tapi jang terlebih penting djustru bantuan tenaga ahli untuk management dan research. Tetapi untuk dapat berhasilnja bantuan ini diperlukan sjarat2 khusus terutama jang berhubungan dengan kesungguhan kita sendiri dalam menggunakan bantuan2 itu dengan rasionil.

"Indonesia dengan alasan2 jang bisa dimengerti, belum mempunyai sesuatu rontjana atau kebidjaksanaan2 ekonomi jang dapat memberikan djaminan kepada kita bahwa alokasi rupiah sadja akan sudah tjukup untuk mengadakan investasi dan rehabilitasi ekonominja chususnja jang mengenai sektor negara" ... "Disiplin dan bantuan tehnik serta management sangat diperlukan untuk disertakan pada bantuan asing untuk sesuatu tudjuan tertentu. Sebenarnya memang misi IBRD telah mengambil kesimpulan bahwa perbaikan2 administrasi jang harus menjertai pemberian bantuan asing ini mungkin bahkan lebih penting daripada bantuannja sendiri" (63, IBRD, I)

Karena tidak adanya kebidjaksanaan jang lebih spesifik terutama dalam bidang pertanian ini, dan karena belum adanya rontjana jang tjukup diperintji jang sudah diperhitungkan dengan hati2 untung ruginja, maka kembali kita lihat pertanian jang menderita, padahal kita semua sudah bersepakat bahwa pertanianlah jang harus mendapat prioritas, chususnja dalam 5 tahun jang akan datang. Kenyataan ini tentu sadja sangat mengherankan misi IBRD, jang dengan pikiran sehat tentu mengharapkan sebaliknya : "Misi sebenarnya ingin sekali melihat lebih banyak lagi (bantuan projek2) jang dapat dipergunakan untuk bidang pertanian, tetapi kesulitannja adalah sangat kurangnya persiapan projek2 itu" (62, IBRD, I).

(b) Masalah beras.

Menurut ADB masalah beras ini walaupun tidak dapat disangkal terletak pada bagaimana kita dapat meningkatkan produksi didalam negeri, namun jang tidak kurang pentingnja, bahkan jang menurut ADB akan merupakan pra-sjarat bagi usaha2 tersebut ialah : adanya

kobidjaksanaan yang tegas dan djelas dan yang memberikan iklim yang baik untuk perbaikan dalam pemasaran, distribusi dan termasuk didalamnya kobidjaksanaan harga, baik dari segi produksi (output) maupun dari segi faktor produksi (input).

Dengan perhitungan cost-benefit ratio yang teliti, maka telah disimpulkan bahwa bagaimanapun impor pupuk harus diperbesar, harus dilipatkan dua daripada impor tahun 1967, dan ini hanya berarti penambahan biaya $\text{Rp. } 7,5 - 10$ djuta, djumlah yang ketjil dibandingkan dengan harga impor beras. Impor pupuk tambahan ini harus sudah sampai ke desa-desa sebelum musim rendongan 1968/69. Rujukan rekomendasi ini telah diterima dengan baik oleh Pemerintah Indonesia dalam sidang Kabinet yang lalu. Pupuk ini dapat disalurkan kepada petani melalui berbagai tjara jaitu: (i) melalui proyek2 Bimas, sebagaimana tahun2 yang lalu (bibit unggul lama); (ii) bagian ketjil untuk pemupukan berat dalam bentuk portjobaan dengan menggunakan bibit unggul baru Peta Baru (PB) 5 dan Peta Baru 8; (iii) bagian lainnya dapat disalurkan seperti biasa melalui penjalur2 lain setjara komersial.

Bagi penggunaan melalui Bimas, tentu sdja harus disertai penjediaan kredit yang tjukup kira2 $\text{Rp. } 4000$ per ha. diluar kredit2 untuk pengadaan, pestisida2 dsb. yang kesemuanya akan berdjumlah rata2 $\text{Rp. } 14.000$ per ha.

Kiranya dalam masalah ini projek Pangan yang telah dibentuk oleh Pemerintah dengan ketuanya Menteri Pertanian telah siap untuk melaksanakannya, ketjual Bimas gadu di Djatiluhur dan mungkin djuga ditempat2 lain yang harus lebih diperbaiki persiapannya.

Dalam hal ini satu hal yang ternjata tidak banjak yang menarik perhatian, jaitu bahwa dibanjak tempat di Djawa Tengah, mungkin djuga ditempat lain, penjediaan pupuk pada musim gadu djustru lebih penting daripada pada musim rendongan. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa dalam musim rendongan sawah2 mempunyai tjukup air, hingga kalau terpaksa tidak ada pupukpun petani tidak terlalu khawatir hasilnya banjak menurun, sedangkan pada musim gadu dimana air agak sukar pupuk ini mutlak diperlukan.

Dalam hal kobidjaksanaan harga dan distribusi pun kami merasa gembira atas usaha Departemen Pertanian yang telah setjara konkrit menjusun suatu rumus yang dapat menguntungkan petani. Menurut apa yang saja lihat dan tanjakan kepada petani di Djawa Tengah perbandingan 1 : 1,25 antara (harga) pupuk urea dan beras sudah dapat diterima oleh petani untuk membeli pupuk. Tentu sdja rumus 1 : 1 lebih mengembirakan kami sebab ini akan lebih mendjanin suksesnya usaha peningkatan produksi untuk tahun ini.

Perbaikan terhadap pemasaran, distribusi dan penjualan serta perkreditan desa harus pula sekaligus djadakan. Sementara itu survey2 kredit pedesaan dan koperasi yang disarankan untuk dimulai pada bulan Maret atau April tahun ini selama 3 bulan perlu pula mendapat tanggapan tjepat dari Pemerintah. Survey Agro Ekonomi sudah menjela-

saikan survey dalam bidang koperasi ini. Maka dalam survey yang akan diadakan nanti kami mengusulkan tenaga2 SAE yang sudah berpengalaman ini supaya diikuti sertakan. B.N.I. Unit II juga sudah merencanakan mengadakan survey kredit pedesaan ini. Maka perlu diadakan koordinasi dalam pelaksanaannya.

(c) Masalah industri gula.

ADB memberikan rekomendasi yang kami sokong sepenuhnya untuk segera dilaksanakan, yaitu dalam sistim pembujaran dengan perangsang terhadap petugas pabrik gula, penghapusan gradi dalam bentuk gula, penghapusan "tanam paksa" dan perbaikan dalam distribusi gula dimana harus sed jauh mungkin dihapuskan pembatasan2 yang tidak perlu. Selain itu harus dimulai pemikiran untuk menutup pabrik2 gula yang ternyata tidak menguntungkan. Juga harus segera dilaksanakan latihan management bagi para pejabat pabrik gula terutama tanpa tingkat tertinggi, sehingga mereka itu akan benar2 menjadi "manager2" perusahaan gula dan bukan hanya "tukang membuat gula" saja.

Tentang masalah industri gula ini dan bagaimana usaha2 kita untuk menjahatkannya telah kami laporkan terpisah sebagai hasil survey oleh Survey Agro Ekonomi.

(d) Rehabilitasi perkebunan2 rakyat dan negara.

Bagi perkebunan2 negara perlu dilaksanakan saran2 IBRD untuk segera mengadakan perbaikan dalam management dan penggunaan bantuan asing untuk teknik dan management. Masalah ini perlu dipikirkan dan dipertimbangkan setjara mendalam oleh para ahli kita karena menyangkut masalah ekonomi dan harga2 internasional. Khusus minta perhatian saran mengenai penajuluhan pada petani2 tanaman2 perkebunan. Mungkin ini dapat dilaksanakan dengan mengikuti sistim dalam Binas.

(e) Masalah Land Reform.

IBRD sangat kritis dalam masalah ini: mengapa masalah yang begitu penting dari segi ekonomi dibiarkan menjadi suatu "dead issue". Hal ini perlu mendapat tanggapan tanpa apriori menerima atau menolak pendapat dari IBRD.

(f) Kehutanan dan Perikanan

Berhubung perhatian yang sangat besar dari modal asing dalam bidang ini maka perlu diadakan survey yang lebih teliti tentang yang akan menindjaunya dari berbagai segi khususnya segi ekonomi dan segi hidrologi (masalah erosi dll.).

V. Kesimpulan

Tanggapan yang kami siapkan ini djelas terlalu singkat dan sangat kurang lengkap. Ini adalah usaha yang sangat terpujji dari pihak Bappenas untuk dapat mendengarkan pendapat "orang luar" terhadap kebijaksanaan ekonomi pemerintah. Laporan sematjam ini akan harus diperlengkapi dengan tanggapan yang serupa dari ahli2 yang lain yang menguasai berbagai bidang khusus.

Mungkin Bappenas dapat melihat kemungkinan manfaat konsultasi semacam ini diadakan setjara teratur, misalnya sebulan sekali. Dengan demikian persiapan2 akan lebih sempurna dan kritik2 yang diajukan akan dapat lebih lengkap disertai data2.

Kami mengharapkan kritik ini diterima sebagai kritik dari orang Universitas yang memang tidak mempunyai "vested interest" selain dari pada mengadakan eksplorasi untuk mencari kebenaran dengan menggunakan dasar2 ilmiah dan akal sehat.

Djakarta, 28 Pebruari 1968.

Bab III

BEBERAPA MASALAH DALAM PRODUKSI TANAMAN-TANAMAN PER-
DAGANGAN DI DJAWA TENGAH DAN DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA

Problematis pertanian kita yang menonjol dalam program kerdja Kabinet Ampera adalah peningkatan produksi dan peningkatan taraf hidup petani. Kedua problem tujuan ini dapat dipandang setjara integral tak terpisahkan satu sama lain, tetapi dapat pula, untuk keperluan analisa dipisahkan. Namun demikian, hubungan yang lebih erat daripada kenaikan produksi dan tingkat hidup akan lebih nyata kelihatan apabila petani kita, yang sebagian masih hidup dalam tingkat subsistence atau semi subsistence dapat didorong untuk bertani setjara lebih modern, lebih modern disini dalam pengertian bertani tidak lagi setjara tradisionil, tapi lebih bersifat komersial. Selama pertanian kita belum dapat ditransformasikan menjadi pertanian modern, maka selama itu pula kenaikan produksi dan tingkat hidup petani mempunyai hubungan yang agak renggang sebab semua aktivitas petani hanya terarah kepada produksi pangan tradisionil, yang memberikan tempo terlalu lambat dalam menaikkan tingkat hidup petani.

Situasi umum Djawa Tengah dan D.I.J.

Sebagaimana gambaran umum bagi Indonesia sebagai keseluruhan, Djawa Tengah dan Daerah Istimewa Jogjakarta adalah agropolis dimana 70% dari seluruh tenaga kerdja yang aktif bekerja dibidang pertanian dan hanya 9% aktif dibidang industri. Luas daerahnya 37.000 Km² yang merupakan hanya 2% dari seluruh Indonesia. Dengan penduduk 20,6 jiwa (sensus 1961), daerah ini merupakan yang terpadat di Indonesia dengan kepadatan rata2 623 per orang per Km². Berikut adalah data2 dari sensus pertanian 1963 dan sensus penduduk 1961.

Beberapa data sensus pertanian 1963 dan sensus penduduk 1961

	Djawa Tengah	D.I.J.	Indonesia
1. Land holding (Ha)	2.624.043	327.637	12.147
2. Luas sawah (Ha)	820.502	52.309	4.285
3. Luas tanah kering (Ha)	992.405	139.154	8.451
4. Rata2 Luas tanah pertanian(Ha)	0,69	0,58	1,05
5. Persentase tenaga kerdja di pertanian	69,9	69,3	71,9
6. Persentase tenaga kerdja di Industri	7,4	11,2	5,7
7. Persentase rural areas	89,9	84,2	81

Sumber : Biro Pusat Statistik, Sensus Pertanian 1963, Sensus Penduduk

Dengan mempoladjadi data2 tersebut dapatlah kita mengerti mengapa daerah ini terkenal sebagai daerah minus, dan yang telah terbukti selalu merupakan "potential trouble spot". Keadaan ini dengan konsekwen-si-2 logisnya merupakan persoalan yang mengundang pemertjahan dengan segera.

Kenyataan bahwa daerah ini masih merupakan daerah agraris, maka perkembangan pertanian merupakan satu2nja pemertjahan yang harus diikuti pula oleh usaha2 dibidang lain yang berhubungan, misalnja : industrialisasi dll.

Dalam tulisan ini kami ingin membitjarkan betapa pentingnya kita meng-exploitir segala prinsip2 dan hukum ekonomi didalam memajukan pertanian Djawa Tengah dan Daerah Istimewa Jogjakarta. Khususnja kami akan membatasi diri pada masalah "commercialization" daripada pertanian daerah ini, yaitu masalah produksi dan ekspor tanaman2 perdagangan. Pembatasan pemitjaraan pada "commercial crop" ini tidak berarti ~~mengabaikan~~ masalah produksi pangan. Masalah produksi pangan sudah banjak sekali menjadi bahan diskusi para ahli. Sebaliknya masalah tanaman2 perdagangan ini belum banjak dibitjarkan, padahal ini mempunyai hubungan yang djauh lebih langsung dalam usaha menaikantingkat hidup para petani. Selain ini produksi bahan2 perdagangan untuk ekspor ini berhubungan erat sekali dengan usaha2 industrialisasi dan pemasukan barang2 impor dari luar negeri dan luar daerah.

Barang2 ekspor pertanian Djawa Tengah dan D.I.J.

Pada djaman sebelum perang Djawa Tengah dan D.I.J. merupakan eksportir barang2 seperti gula, tjengkeh, tembakau, penili dsb. Pada saat sesudah kemerdekaan ekspor tersebut mengalami kemunduran, terutama oleh karena penduduk yang bertambah dengan tjepat, tekanan lalu diletakkan pada produksi bahan2 makanan. Djawa yang dulu pernah menjadi produsen gula dan eksportir nomer 2 terbesar didunia kini hanya menduduki tempat ke 12. Hasil sensus perkebunan 1963 misalnja menunjukkan bahwa djumlah tebu yang digiling oleh pabrik2 gula di Djawa Tengah dan D.I.J. tinggal sebanjak 1,5 djuta ton dari luas tanah : 24.000 Ha. Karena tiadanya tersedia angka2 ekspor dari Djawa Tengah untuk gula pasir pada waktu sebelum perang maka sebagai bahan perbandingan dapat dikemukakan disini bahwa ekspor gula Indonesia yang sebagian besar dihasilkan oleh Djawa Tengah dan Djawa Timur pada tahun 1959 mentjapai angka 1,4 djuta ton gula kristal sedangkan pada tahun 1962 hanya sebesar 33 ribu ton, yaitu hanya 2,4 % dari sebelum perang. Pada saat ini kita hanya punya 54 pabrik gula di Djawa, sedangkan sebelum depressi 1950 kita dapatkan 182 buah.

Selain ekspor barang2 ekspor tersebut, yang mempunyai pasaran luas diluar negeri Djawa Tengah juga merupakan eksportir yang penting untuk pulau2 lain didalam negeri. Maka dalam rangka pemitjaraan kita ini yang kita maksud dengan ekspor bukanlah hanya se-mata2 ekspor

keluar negeri saja tapi juga ekspor antar pulau, misalnja ekspor Djawa Tengah pada tahun 1962 mentjapai djumlah 55 ribu ton, dari angka mana sebesar 20,6 (37⁰/o) diekspor ke Kalimantan Barat. Pada tahun 1961 Djawa Tengah mengekspor beras ke Sumatera Utara dan Sumatera Tengah sebesar 5000 ton.

Dengan dikeluarkannja peraturan2 eksport baru2 ini, jaitu dengan diberikannja bonus ekspor dengan rate ber-beda2, berdasarkan besarnja perangsang jang ingin diberikan oleh pemerintah pada barang2 tertentu, maka sokarang produk2 baru mulai diekspleitir untuk ekspor keluar negeri misalnja Rumput Laut, Bidji Kapuk, Tulang Hewan, Kulit kelapa, Tanaman2, Obat2-an seperti Kunis Kutjing, Djaje, Temu Lawak dan lain2. Selain itu barang2 industri pertanian seperti kaju djati, kulit makanan ternak dll. mulai diekspor. Menurut penguasa pelabuhan Semarang Let. Kol. (L) Soedjono Hamidjojo, untuk tahun 1966 ini ekspor Djawa Tengah akan mentjapai djumlah U.S. \$ 15.000.000. Tujuan ekspor hasil2 tersebut adalah terutama Eropa Barat, Djepang, Hongkong dan Amerika Serikat. Sajang karena amat sempitnja waktu dalam menjipkan tulisan ini, kami tidak dapat memberikan disini angka2 ekspor untuk analisa statistik. Penguasa Pelabuhan Semarang dan Djawatan Bea & Tjukai merupakan sumber penting untuk memperoleh angka2 ini.

Petani dan tanaman2 perdagangan

Mendorong ekspor pertanian berarti mendorong petani mengusahakan/ memproduksi tanaman2 perdagangan untuk ekspor. Seperti juga keadaan negara lain jang sedang berkembang, maka pertanian kita pada umumnja masih bersifat subsistence atau setengah subsistence, artinja mereka pada umumnja memberikan prioritas utama pada tanaman bahan makanan jang diperlukan untuk konsumsi keluarga. Hasil2 ini biasanja hanya tjukup untuk keluarga saja. Walaupun mereka itu mendjualnja maka pendjualan itu hanya karena terpaksa saja, karena mereka membutuhkan uang tunai, untuk membeli bahan2 kebutuhan jang tidak dapat mereka produksi sendiri, seperti tekstil, minyak tanah, garam, ikan asin dsb.

Sementara itu petani pada umumnja sadar pula berdasarkan perhitung-an-2 rasionil bahwa penghasilan mereka akan bertambah (tingkat hidup dapat naik) bila mereka dapat mulai berfikir lebih komersial dan mulai menanam tanaman2 perdagangan. Tetapi mereka tidak melakukannya semata2 oleh karena inherent dalam tanaman2 itu selalu terdapat resiko jang besar, resiko untuk menderita rugi. Sedangkan untuk tanaman-2 bahan makanan (subsistence crop) walaupun resiko ini tetap ada, tapi djauh lebih ketjil daripada tanaman2 perdagangan (commercial crop).

Petani "traditionil" jang masih belum banyak berhubungan dengan pasar selalu berfikir dalam hati ketjilnja sebelum memberanikan diri mentjoba menanam sesuatu tanaman baru : "Dapatkah saja pakan hasil saja nanti ?" atau "Dapatkah saja buat pakaian daripadnja ?"

Perhitungan2 komersial menjatakan bahwa kedelai, tembakau dan kabis djauh lebih menguntungkan daripada djagung atau padi, tetapi toh karena padi dapat diabaikan petani tentu akan menanam padi, terutama pada musim rendengan. Dari hasil penelitian selama 5 tahun seorang penulis menjatakan bahwa :

" Indonesia and the other countries of South East Asia, would improve their agricultural economic position by incouraging increased production of export crop rather than by giving continued high priority to increased rice production". +)

Kembali pada soal risiko yang besar pada tanaman perdagangan, perlu ditunjukkan disini bahwa tidak dapat disangkal, Pemerintah dapat mempersempit ruang gerak risiko itu melalui berbagai politik pertanian yang menjangkut faktor2 ekonomi, politis, sosial dan kulturil. Pemerintah dapat memperluas market opportunities, mempengaruhi luas dan stabilitas pasar, merendahkan beaja transport dsb.

Perkembangan pertanian bukanlah semata2 tergantung pada perubahan2 institusional seperti banjak diperkirakan orang, misalnja pelaksanaan Land Reform, "penghapusan" tengkulak dll., tetapi yang djauh lebih penting adalah tergantung pada aktivitas petani sendiri, keputusan2-nja sendiri yang diberi kesempatan melalui politik pertanian yang sehat dari Pemerintah.

Untuk mengembangkan pertanian diperlukan 5 sjarat essensial :++)

1. Pasar untuk hasil produksi
2. Tehnologi yang selalu maju
3. Tersedianja bahan2 dan alat produksi setjara mudah dan murah
4. Perangsang produksi kepada petani
5. Fasilitas transport yang tjukup.

Kalau sjarat2 ini hanya sebagian terpenuhi, maka nistjaja hasilnja tidak akan memuaskan. Selanjutnja tentu saja untuk menadjukan ekspor hasil2 ini masih harus ditambah dengan sjarat ke 6, yaitu peraturan ekspor-impor yang menimbulkan perangsang yang menarik, sebagaimana ingin ditjapai oleh Peraturan 5 Oktober 1966 yang lalu tentang perubahan besarnja Bonus Ekspor untuk eksportir.

Deripada sjarat2 yang diadjuken di muka, transport masih saja merupakan hambatan utama untuk menarik hasil2 pertanian kita untuk ekspor. Hasil2 ini terutama untuk golongan III, yang mendapat Bonus Ekspor 90% kebanyakan terdapat di-hutan2 dan di pegunungan2 yang djauh dari djalan2 besar. Selain itu petani pada umumnya belum dapat memahami perangsang2 baru Pemerintah tersebut. Dinas2 Pertanian masih belum mampu untuk memberi pendjelasan2 sampai ke-polosok2 desa tentang produk ekspor baru ini. Alangkah baiknja kalau Dinas2 ini

+) D.H. Penny, The Role of Commercial Crops in the development of peasant agriculture in Indonesia. Pacific Science Congress Tokyo, 1966 hal. 19.

++) A.T. Mosher, Getting Agriculture Moving.

melalui media2 penerangan seperti surat2 kabar, radio dsb. dapat membuat atjara2 tetap bortemu dengan petani mengenai tjara2 penanaman/ pengolahan hasil2 ini, harga2 jang berlaku dalam valuta rupiah dan asing dan lain2 jang perlu. Djangan sampai terdjadi bahwa petani2 ini achirnja akan mendjadi kurban tengkulak2 jang ingin mendapatkan keuntungan jang se-besar2nja dari petani. R.R.I. Jogjakarta pernah merentjanakan siaran sematjan "rural broad casting" untuk maksud2 sematjan ini, tetapi sampai sekarang belum terlaksana. Satu2nja atjara jang sedjalan adalah ruang "Buruh dan Tani & Melajan" jang telah diadakan oleh R.R.I. Jogjakarta dan beberapa R.R.I. jang lain pada siang hari djam 12.00 - 13.00 setiap hari kerdja.

Selain harga jang didjamin (jang akan kita bitjarakan lebih dalam dibawah), maka petani selalu berkepentingan untuk mendapat djaminan pembeliannja, sehingga djangan sampai terdjadi apabila petani sudah mulai memproduksi dengan djumlah besar achirnja harga2 akan turun mendjadi tidak lagi menguntungkan bagi para petani. Atau Pemerintah/ pedagang kalau produksi terlalu banyak akan mengatakan: "produksi sudah kobanjakan", "gudang terlalu penuh", "tidak bisa beli lagi" dsb. Kenyataan demikianlah jang selalu akan menghantjurkan kehidupan/kepertjajaan petani. Untuk ini Pemerintah menang perlu selain mendjamin "harga minimum" hasil2 pertanian ini djuga mendjamin "quota pembelian". Tanpa suatu djaminan bahwa berapapun produksi akan dapat didjual, maka bagi petani untuk mengambil risiko menanam tanaman2 perdagangan ini.

Rapat Kerdja Direktorat Kehutanan di Kaliurang baru2 ini telah mengemukakan suatu kesimpulan jang interosant, bahwa penanaman kapas tidak akan menguntungkan petani, hingga bagaimanapun usaha pemerintah untuk mendorongnja sukar mentjapai hasil. Kapas adalah tanaman perdagangan jang selain sukar pemeliharaannya oleh petani dan mudah diserang hama dan penyakit, Pemerintah djuga sama sekali belum memperhatikan faktor djaminan harga. Oleh sebab itu akan lebih menguntungkan dan lebih berhasil apabila rakjat digerakkan untuk menanam murbei untuk ulat sutera jang sedikit sekali memutuhkan pemeliharaan.

Tanaman Perdagangan dan Penghasilan Daerah.

Sesuatu daerah tentu berkepentingan agar dari tanah2 pertaniannya jang sudah amat terbatas dapat dihasilkan penghasilan daerah (regional income) jang se-besar2nja. Untuk mentjapai tudjuan ini perlu diadakan suatu rentjana penggunaan tanah (land use planning) dengan memperhatikan cropping pattern daerah, sistim pemilikan tanah (land tenure) dan pula kesempatan kerdja (employment).

Dengan memperhatikan faktor2 tersebut diatas maka penghasilan daerah akan mentjapai maksimum apabila setiap djengkal tanah dapat ditanami dengan tanaman2 jang paling tjotjok dan jang memberikan hasil maksimum kepada pemiliknja. Selain itu tenaga kerdja jang tersedia

harus dijaga jangan sampai under-employed atau paling sedikit jangan sampai penggunaan tanah sedemikian rupa sehingga menyebabkan timbulnya waktu2 menganggur bagi pemiliknya.

Setiap tanah pertanian pada suatu waktu tertentu mempunyai berbagai kemungkinan penggunaan (alternative uses). Pada musim rendengan tanah sawah dapat ditanami padi, sayur majur, tebu dll., sedang pada musim kemarau dapat ditanami jagung, katjang tanah, kedelai, tembakau dan juga tebu. Dengan melihat harga pasar pada waktu akan menanam tanahnya setiap petani akan selalu mempertimbangkan tanaman mana yang paling menguntungkan baginya.

Apabila tiap2 petani kita sudah memaksimumkan penghasilannya pada tiap2 penggunaan tanahnya pada setiap waktu, maka setjara otomatis penghasilan daerah akan mentjapai maksimum pula. Sebaliknya apabila pada setiap penggunaan tanah petani merasa masih dapat menghasilkan lebih tinggi, maka ini berarti penghasilan daerah lebih rendah daripada maksimum.

Apakah kita sudah menggunakan tanah2 pertanian kita setjara efisien ? Apakah regional income Djawa Tengah telah di-maksimumkan ?

Petani diseluruh Djawa Tengah sebagaimana juga dengan petani2 lain diseluruh Indonesia sudah merasakan hasil2 yang memuaskan dari pada Bimas SSR1 yang dapat menaikkan hasil padi dengan 2 sampai 3 kali lipat. Karena tanpa Bimas tidak akan dapat ditjapai hasil setinggi itu maka jelaslah bahwa Bimas telah dapat menaikkan penghasilan daerah dari Djawa Tengah.

Dari survey yang telah kami jelaskan dapat diketahui bahwa petani penanam tebu rata2 hanya menerima kira2 $\frac{1}{2}$ dari hasil yang seharusnya mereka terima apabila tanah ditanami padi. Dengan melihat angka2 kasar ini dapat disimpulkan bahwa kalau tanah yang ditanami tebu di Djawa Tengah tiap tahun seluas lebih kurang 24.000 Ha. maka penghasilan petani (dus juga penghasilan daerah Djawa Tengah) tiap2 tahun berkurang dengan paling sedikit Rp.100 juta u.b. Ini dengan perhitungan teksiran terendah hasil tanah Rp.10.000 u.b. satu tahun. Pada tanah2 yang baik, terutama kalau diukur dengan hasil Bimas maka tidak jarang hasil ini mentjapai Rp.20.000 - Rp.25.000 u.b./Ha.

Dalam menindjau persoalan penggunaan tanah untuk tanaman tebu ini kita harus menindjau 3 kepentingan yang memang kadang2 dapat bertentangan satu sama lain. Kepentingan ini ialah dari petani, pabrik gula dan negara. Petani ingin agar tanahnya dapat di "sewa" dengan harga yang paling sedikit sama dengan apabila ditanami padi. Pabrik gula sebagai suatu perusahaan harus dapat menghasilkan keuntungan. Negara berkepentingan agar produksi gula sebagai keseluruhan dapat selalu naik untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri yang makin bertambah dan untuk memenuhi commitment export kita keluar negeri. Ketiga kepentingan ini kalau kita analisa akan menimbulkan kontradiksi terus menerus. Tetapi tidak dapatkah kita mentjari suatu formula yang paling sedikit akan dapat mengurangi kerugian pihak2 sam-

pai tingkat minimum ?

Tidak dapat disangkal bahwa perusahaan2 gula memang merupakan sumber keuangan yang sangat penting bagi pemerintah tiap tahunnya. Karena produksinya dapat dikontrol maka pemerintah selalu mempunyai kepastian berapa yang dapat diperolehnya dari penerimaan perusahaan gula. Dalam tiap2 rupiah yang dibayarkan oleh konsumen untuk gula kira2 40% masuk ke dalam kas pemerintah. Kalau produksi gula Djawa Tengah dalam tahun 1963 sebesar 152.102 ton, maka dengan harga etjeran tertinggi Rp.17,25 u.b. per kilo, berarti kira2 hampir Rp. 700 djuta u.b. merupakan penghasilan pemerintah.

Dapatkah kita anggap uang sebesar ini merupakan padjak, yang harus dibayar oleh petani penanam tebu ? Kalau dapat toh sebenarnya ini merupakan pajak yang dirasakan terlalu berat bagi petani.

Perkembangan terakhir dari situasi gula tebu ini menyatakan bahwa dalam masa giling 1967/1968 tidak akan lagi dikenal sistim bagi hasil, tetapi akan kembali kepada sistim sewa menjawa biasa dari tanah petani ke pabrik gula. Pabrik gula sekarang ini baru mampu memberikan uang muka sebesar Rp. 5000 u.b.

Kalau memang menurut sistim bagi hasil yang sudah dijalankan 3 tahun ini terdapat segi2 positifnya maka ini dapat dilanjutkan dengan suatu usaha mengurangi kerugian yang diderita petani. Kalau di-mana2 petani dapat merasa dapat mengambil banyak keuntungan dari Bimas apakah tidak mungkin kedua usaha ini digabungkan, hingga kerugian dari yang satu dapat ditutup oleh keuntungan dari usaha lain. Pabrik gula Djatiroto di Djawa Timur mulai tahun depan sudah menjalankan apa yang disebut Bimas Pabrik, dimana bertindak sebagai komandan Bimas adalah sinder yang bersangkutan. Bimas ini dijalankan bagi tanah2 yang segera akan disewa oleh pabrik untuk ditanami tebu. Pupuk dan lain2 diberikan oleh pabrik sebagai pinjaman yang kemudian dipotongkan dari hasilnya kelak. Sementara itu kenaikan hasil padi sebagai akibat Bimas 50 o/o harus dijual kepada Pemerintah via pabrik dengan harga yang telah ditentukan.

Perkembangan pertanian dan industri.

Perkembangan penanaman tanaman2 perdagangan berhubungan sangat erat dengan perkembangan industri2 lain. Tanaman ini ada yang hanya membutuhkan sedikit proses pengolahan kemudian dapat dikonsumsi, tetapi ada pula yang masih harus melalui beberapa tingkat processing industries.

Perkembangan penanaman tanaman2 ini dapat mendorong ~~tapi~~ dapat juga didorong oleh perkembangan processing industries yang bersangkutan. Pabrik pemintalan kapas dapat didirikan disuatu daerah karena daerah itu setjara tradisional banyak menghasilkan bahan2 mentah ja itu kapas. Tetapi sebaliknya sebagaimana kita temukan di Djawa Tengah pabrik2 pemintalan yang kesemuanya sekarang mentjapai 192.000 mata pinal didirikan pada waktu daerah ini boleh dikatakan tidak ada

tanaman kapas sama sekali. Baru setelah pabrik ini berdjalan dilanjutkannya usaha untuk mendorong petani menanam kapas. Approach yang kedua ini ternyata sangat tidak efisien, karena sebagaimana kita lihat pada Patal Setjang yang dibuka bulan Februari tahun ini ternyata tidak pernah mempunyai tanaman cukup untuk berproduksi. Bahkan kita dengan waktu mengadakan pertunjukan pemintalan kapas untuk demonstrasi dihadapan Menteri yang akan membukanya, kapas terpaksa dipinjam dari P.C. GMBI Kediri. "Patal Setjang telah dibuka untuk ditutup kembali".

Mungkin sekali memang ada pertimbangan lain. Djawa Tengah adalah padat penduduknya hingga konsumsi tekstil akan besar sekali, sehingga perlu banyak didirikan pabrik pemintalan. Tentang bahan mentah dapat diimport dari daerah lain atau luar negeri. Sebagaimana kita katakan bahwa dalam keadaan ekonomi "normal", mengharapkan bahan mentah untuk industri dari luar negeri adalah biasa, tetapi telah ternyata bahwa ini terlalu sulit bagi kita, karena devisa kita yang tidak ada untuk maksud itu. Banyak lagi dalam keadaan inflasi hebat kita ini, justru import kapas/benang yang hanya sedikit itu malah masih menjadi bahan manipulasi hingga tidak pernah sampai ke pemintalan sama sekali.

Untuk memenuhi kebutuhan kapas untuk pabrik pemintalan di Djawa Tengah kita memerlukan 100.000 Ha tanah. Karena sangat terbatasnya tanah sawah dan tanah kering kita maka rasanja untuk menjadikan tanah ini sangat tidak mungkin bagi Djawa Tengah dalam keadaan kita sekarang ini, dimana bahan makanan masih diberi prioritas utama. Sementara itu seperti telah kita sebutkan di muka kapas memerlukan keahlian dan ketelitian khusus dalam pemeliharaannya disamping harus tersedianja cukup obat2an dan pupuk.

Sangat disayangkan bahwa Pemerintah memang belum mempunyai politik industrialisasi yang baik didalam menentukan allocation industri. Baru2 ini sekali kita dikondjutkan oleh pembukaan pabrik/industri ulat sutera di Tjiawi Bogor, padahal kita semua tahu bahwa produsen utama ulat sutera adalah Djawa Tengah.

Banyak lagi industri2 lain yang untuk mempertjapat perkembangan pertanian harus dibangun pula ber-sama2. Industri2 ini meliputi industri faktor2 produksi seperti pupuk, obat2an, alat2 pertanian dll. Transport dan processing industries harus dikembangkan betul. Djuga untuk dapat mendorong petani menanam tanaman2 perdagangan perlu ditjukupinja kebutuhan atas barang2 konsumsi kebutuhan petani dipasar2 sekitar mereka. Akhirnya sekali lagi peranan extension merupakan syarat mutlak untuk berhasilja semua usaha ini.

Harga dan perkembangan pertanian perdagangan.

Banyak kita membuat tulisan2 yang menyatakan bahwa petani kita yang masih "subsistence minded" itu tidak memberikan response yang "normal" atas perangsang harga. Memang harus diakui bahwa response

... untuk bahan ketijil untuk tanaman bahan makanan daripada tanaman bahan perdagangan.

Walaupun demikian tidak beralasan untuk menyatakan bahwa petani kita "irrasional", karena mereka itu belum market oriented hingga tidak ada gunanya menggunakan kekuatan mekanisme harga untuk menjuis politik perekonomian kita.

Untuk mentjoba mentjari data dan bukti empiris atas hypothese tersebut, penulis telah mentjoba mengadakan research di Djawa terutama di dua case areas di Djawa yaitu Korawang di Djawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta. Hasil research itu menunjukkan bahwa petani kita adalah "normal", adalah "rasional", bahwa mereka adalah "positively responsive" terhadap harga bahwa demand curve mereka adalah benar2 seperti apa jang kita peladjar di dalam teori ekonomi, jaitu bergerak dari kiri atau kekanan bawah (down-ward sloping), bahwa supply curve mereka itu adalah seperti jang dikatakan oleh "text-book" kita, jaitu upward sloping dst.

Memang menarik sekali bahwa di dalam kenyataannya bagi petani jang benar2 sangat rendah tingkat hidupnya mereka itu dapat mempunyai response jang negative terhadap harga. Hal ini dibuktikan oleh petani di Gunung Kidul daerah "paling miskin di Indonesia. Kalau harga beras dipasar Wonosari naik, justru tidak makin banyak petani menawarkan menjual beras panennya tetapi justru makin sedikit. Dengan perkataan lain supply-elasticity-nya atau elasticity dari marketable surplus atas padi dari petani adalah negative. Setelah kita adakan penelitian atas keadaan jang "aneh" ini maka terbukti bahwa elastisitas economic behavior tersebut adalah memang masuk akal dan justru sesuai dengan hukum2 ekonomi. Ternyata bahwa beras adalah merupakan barang "lux" bagi petani di Gunung Kidul.

Dari seluruh budgetnya untuk makanan maka hanya 16% terdiri dari beras, sedangkan gaplek merupakan 48% dari seluruh budget. Dengan kenaikan harga beras, dan kenaikan tingkat hidup petani maka mereka akan mensubstitusikan gaplek dengan beras sehingga justru kalau harga beras naik maka beras jang biasanya mereka dijual kapasar lalu dimakannya sendiri. Sementara itu dapat dikemukakan beberapa angka jaitu untuk sekedar lebih mendjelaskan penemuan penulis.⁺⁾

+) Mubyarto, The Elasticity of the Marketable Surplus of Rice in Indonesia; A Study in Java Madura Ph.D. Thesis, Iowa State University of Science and Technology, Amerika Serikat, 1965. Hal. 103.

Elastisitas produksi dan Elastisitas Permintaan atas beras.

Daerah / Kabupaten	Elastisitas produksi (Price elasticity of production)	Elastisitas permintaan (Price elasticity of demand)
1. Krawang	0,050	0,245
2. Tjiandjur	0,011	-
3. Tjilatjap	0,126	-
4. Wonosobo	0,565	-
5. Djember	0,032	-
6. Sleman, Jogjakarta +)	-	0,221
7. Bantul & Kulonprogo, Jogjakarta	-	0,297
8. Gunung Kidul, Jogjakarta +)	-	0,687

+) Penentuan atas Kabupaten tersebut adalah berdasar kira2, sebab dalam Susenas (Survey Sosial Ekonomi Nasional), pembagiannya didasarkan atas "geographical areas" yang berdasarkan kepadatan penduduk.

Data2 tersebut semuanya meliputi petani yang seperti kita ketahui merupakan sebagian besar dari penduduk negara kita. Untuk lebih melengkapikan data2 petani di Daerah Istimewa Jogjakarta dan Krawang, dibawah ini taksiran income elasticity of demand, yang di-estimate dengan expenditure elasticities.

Income elasticity of demand, Jogjakarta dan Krawang 1963 - 1964

	Rata2 pengeluaran mingguan (u.l.)	Serena- lia	Penggunaan ti serena- lia	makanan (total)	perumahan	pakaian
1. Sleman	5.361	0,500	0,924	0,631	1,329	1,329
2. Bantul Kulonprogo	4.120	0,667	0,631	0,615	0,989	1,544
3. Gunung Kidul	4.055	2,387	0,286	0,691	1,218	1,637
4. Krawang	7.139	0,469	1,029	0,706	0,912	1,322

Sumber : Rabyarto (1965), hal. 115

Dengan melihat "reasonability" dari pada data2 petani kita tersebut diatas maka djelaslah bahwa sekarang ini sudah tiba waktunya bagi Pemerintah c.q. Departemen Pertanian untuk mulai menjusun politik harga yang tepat dalam men-tackle problem2 pertanian kita dan melaksanakan pembangunan pertanian dinegeri kita.

Sekali lagi kami ambil sebagai tjontoh bahwa tiadanya politik harga yang sesuai dengan politik perkembangan seperti sekarang ini biarpun pembesar2 Departemen Pertanian berpidato dimana2 mendorong

petani untuk menanam kapas bagi pabrik2 pemintalan kapas di Djawa Tengah yang berkapasitas 192.000 mata pinal itu maka nistjaja petani tidak akan mengardjakan andjuran itu, selama harga kapas tidak dibuat menarik. Djaminan harga minimum atas kapas produksi dalam negeri ini harus segera disusun oleh Pemerintah dengan dasar2 yang konkrit seperti ongkos produksi, risiko dll. Kalau perlu subsidi harus diberikan kepada petani untuk melindunginja terhadap kapas import.

Kesimpulan

Jang kami tjoba uraikan diatas hanyalah beberapa insues jang menurut pendapat kami sangat urgent untuk segera dipetjahkan dalam usaha membangun pertanian didaerah ini sehingga kami pertjaja banjak lagi problem2 penting jang tidak dimasukkan dalam tulisan ini.

Persoalan penambahan produksi bahan makanan djustru masih djauh daripada tudjuan kita. Karena itu bagi petani lebih merupakan soal hidup mati, maka perkembangan tanaman perdagangan kiranya masih djauh dari tjita2 kita. Walaupun demikian perkembangan tanaman perdagangan ini tidak dapat kita tunda2 pemotjahannya, karena selama petani2 kita tidak segera kita dorong untuk bertani setjara komersial, maka djustru usaha menaikkan tingkat hidup mereka akan bardjalan terlalu lambat. Untuk ini Pemerintah harus sekarang djuga mulai menjusun politik pertanian jang realistis untuk mendorong perkembangan penanaman commercial crops untuk ekspor.

Bab IV

PERANAN FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS GADJAH MADA
DALAM PEMBANGUNAN DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA

Kami merasa mendapat kehormatan yang sangat besar diminta oleh Panitia Dasawarsa Fakultas Ekonomi U.G.M. untuk memberikan tjeramah kepada para mahasiswa, kawan2 dosen, para undangan dari instansi2 resmi dan umum.

Agak sulit bagi kami sesungguhnya, djudul apakah yang paling tjotjek dalam situasi negara kita sekarang ini dan topic apakah kiranya yang ada manfaatnja bagi pengundjung tjeramah saat ini.

Karena tjeramah ini diadakan dalam rangka perajaan Dasawarsa Fakultas Ekonomi, sedangkan pada saat ini kita semua sedang memusatkan segala tenaga dan fikiran kita untuk melaksanakan ekonomi berdikari yang telah kami dukung/setudjui maka kami usulkan kepada Panitia untuk membitjarakan peranan apakah yang dapat dimainkan oleh Fakultas Ekonomi U.G.M. dalam pembangunan ekonomi menudju berdikari dalam bidang ekonomi. Agar pemitjaraan dapat lebih kokoh dasarnya maka kami mengusulkan untuk mempersempit daerah perhatian kita jaitu mengenai pembangunan khusus untuk Daerah Istimewa Jogjakarta, daerah tempat kedudukan Fakultas Ekonomi U.G.M.

Uraian kami akan kami bagi dalam 4 bagian :

1. Situasi pembangunan di Jogjakarta
2. Hubungan antara U.G.M. dan D.I.J.
3. Peranan pengusaha swasta dalam pembangunan D.I.J.
4. Peranan Fakultas Ekonomi U.G.M. dalam pembangunan D.I.J.

Baiklah kami mulai uraian kami ini dengan mengadakan tindjauan tentang situasi pembangunan di D.I.J. pada umumnya. Beberapa waktu yang lalu waktu kami berkundjung ke Bappenas di Djakarta, jaitu 3 hari setelah diadakan sidang2 Banting Stir untuk berdikari di Bandung, kami mendapat keterangan bahwa hanya 2 Daswati I diseluruh Indonesia yang boleh dikata mempunyai program2 (pola) pembangunan yang tjukup baik jaitu Daerah Sulawesi Selatan dan Daerah Istimewa /- Sajang kami sendiri belum pernah punya kesempatan mengundjung daerah Sulawesi Selatan dan melihat dengan mata kepala sendiri bagaimana keadaan pelaksanaan pembangunan didaerah itu. Tetapi terus terang harus kita akui setjara ksatria, bahwa pembangunan di D.I.J. yang merupakan salah satu dari daerah tingkat I yang telah mempunyai pola2/program pembangunan yang terbaik diseluruh Indonesia, belumlah dapat dikatakan memuaskan malahan mungkin tidak salah kalau kami katakan bahwa kami merasa iri dan prihatin bahwa daerah2 lain ternyata dapat membangun lebih sukses/tjepat daripada Daerah Istimewa Jogjakarta.

/- Jogjakarta.

Kalau kami tidak salah 1 1/2 bulan lagi pada tgl. 5 Oktober 1965 jang akan datang D.I.J. akan memperingati hari Pembangunan D.I.J. jang ketiga. Dengan surat keputusan DPRGR D.I.J. no. 6/K/DPRGDGR/1963 tentang Pola Pembangunan Daerah Semesta Berentjana D.I.J. tahapan pertama 1964 s/d 1968 maka tgl. 5 Nopember 1963 telah ditetapkan sebagai Hari Pembangunan Daerah D.I.J. Rakjat D.I.J. ingin mendapatkan progress report dari Pemerintah Daerah D.I.J. pada hari tgl. 5 Nopember 1965 nanti, kemadjuan2/achievements apakah jang telah di-tjapai oleh D.I.J. dalam waktu 2 tahun ini.

Ada sementara orang jang setjara terus terang maupun sembunji2 mentjemoojukan atau menganggap enteng Pola Pembangunan Daerah Semesta Berentjana D.I.J., jang disusun dengan sudah pajah oleh Deperda DIJ jang telah mendapat dukungan penuh dari semua aliran dalam DPRD-GR dan jang telah disjahkan sebagai suatu putusan DPRD-GR D.I.J., dengan alasan tidak ilmiah, tidak teliti dll.sebagainja. Memanglah harus kita akui segala kekurangan sepurnaan dari Pola Pembangunan tersebut. Hal ini diakui pula oleh Deperda dan semua unsur2 jang duduk didalamnja, tetapi kami tiada sependapat dengan sementara orang jang kami singgung diatas bahwa Pola Pembangunan tersebut, tidak dapat dipakai sama sekali, dus tidak perlu dipeladjari atau disimpan dialmari buku. Sajang sekali dinegara kita dan chususnya disini kami berbitjara tentang D.I.J., masih banjak orang2 jang hobby-nja adalah mengeritik dan mentjela, ini djelek, itu tidak ilmiah atau ngawur, tetapi mereka itu sendini sesungguhnya belum pernah mempeladjari jang dikritiknja dan ditjelenja itu setjara serius dan mendalam. Mereka itu setjara gegabah mengambil kesimpulan umum dipembitjaraan dengan kawan2 dari pidato2 di rapat dan sebagainja. Kalau ditanja lebih landjut bagian mana jang tidak ilmiah, jang angka2-nja dibuat serampangan, maka mereka tidak bisa menjawab. Sajang sekali salah satu alasan untuk mengedjek itu adalah karena mereka tidak diikut sertakan dalam pembuatannja. Mereka itu menganggap dirinja paling pintar sehingga kalau mereka tidak ikut maka hasilnja tentu tidak ilmiah/rasionil. Mereka itu seharusnya mengadakan self-koreksi lebih dulu mengapa tidak diadjak serta, tidak djustru lalu menjalah2 kan karena ditinggalkan, lalu kemudian mengedjek hasilnja. Untuk ini baiklah kita ambil tjontoh sifat djantan dari golongan Karya Materiil dari DPRD-GR D.I.J. jang walaupun tidak diikut sertakan dalam Deperda toh setelah mempeladjari hasil2nja suka membuka topi, menjatakan selamat dan kemudian mendukung pelaksanaan DPRD-GR D.I.J. itu.

Kita sebagai rakjat di D.I.J. setjara individu maupun bersama-sama djustru mempunjai kewajiban untuk ~~menjumbangkan~~ ^{menjumbangkan} pikiran/tenaga kita untuk memperbaiki mana2 jang perlu diperbaiki ~~dari pola~~ P.D.S.B. tersebut dan melaksanakannja.

Walaupun begitu memang harus disebutkan disini bahwa P.D.S.B. jang ~~disusun~~ ^{disusun} oleh Depernas / Presiden/Mandataris M.P.R.S. sebagaimana telah diutjapkan oleh Presiden Sukarno

dalam amanat politik tgl. 11 April 1965 sudah memerintahkan untuk mengadakan banting stir dalam P.N.S.B. merubah setjara radikal projek-projek A dan B dalam P.N.S.B. dan memerintahkan dibuatnja Pola Pembangunan Banting Stir untuk Berdikari dalam periode 3 tahun jang akan datang jaitu 1966 - 67 - 68. Di Bappenas sekarang ini sedang giat diadakan re-evaluasi daripada projek2 dan angka2 jang termuat dalam P.N.S.B. Untuk maksud itu telah dikerahkan tenaga2 parentjana/tehnis/ahli terutama sardjana2 dan diminta untuk menjelosaikan tugas sampai dengan achir bulan Oktober 1965.

Oleh karena itu seperti telah kami katakan, bahwa P.D.S.B. D.I.J. dasarnya adalah P.N.S.B. maka kitapun di D.I.J. harus segera mengadakan banting stir untuk mengre-evaluasi program2 pembangunan, pelaksanaan projek2 jang ada dalam P.D.S.B. Kami dari Fakultas Ekonomi akan segera menghubungi pihak Bakopda untuk menanjakan soal ini dan menanjakan sumbangan apakah jang dapat diberikan oleh Fakultas Ekonomi U.G.M. untuk mengadakan program2 banting stir tersebut. Dalam rangka pelaksanaan Tri-Dharma Perguruan Tinggi jaitu : Pendidikan dan Pengadjaran, Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, kami sesungguhnya telah menerima andjuran2 dan instruksi khusus untuk mengadakan hubungan2 dengan Bakopda dan membantu pelaksanaan Pola Pembangunan Daerah terutama untuk menjediakan ahli2 dari Fakultas kita.

Inilah sekedar pendahuluan tentang keadaan umum pelaksanaan pola P.D.S.B. D.I.J. sampai saat ini. Sobetulnja benjak sekali angka2 jang masih dapat dipakai. Angka2 baru terutama angka2 sensus pertanian 1963 sudah mulai tersedia. Hasil2 di Sample Survey Nasional 1963/1964 djuga tidak lama lagi akan siap semuanya. Kita harus gunakan semua angka2 baru tersebut untuk merevisi pola kita.

Adapun titik berat daripada Pola P.D.S.B. D.I.J. adalah sbb. :

1. Meningkatkan sandang dan pangan Rakyat terutama beras
2. Meningkatkan pendapatan njata per capita dan menampung tenaga kerdja/penganggur
3. Meningkatkan penghasilan daerah dalam pertanian, perkebunan, pertambangan serta perindustrian dll.
4. Memperlantjar dan mendemokratisasikan distribusi dan aparatnja, mengatasi kesulitan transport dengan memperbaiki atau memperluas djaring2 perhubungan perekonomian didaerah.
5. Mengintensifkan pelaksanaan retooling aparaturn Pemerintahan Daerah, produksi maupun distribusi.

Inilah merupakan goal atau targets daripada pembangunan D.I.J. Tentu sadja terdjadi kompetisi dalam pontjapaian goal tersebut diatas sebab mengingat means atau alat jang terbatas tidak dapat kita sekaligus mentjapai 2 atau lebih target bersema2. Itulah sebabnja kita mengadakan politik penggunaan metode ambeg perama arte, jaitu memilih dan menimbang2 dengan teliti mana2 projek2 jang perlu diselesaikan dengan segera lebih dahulu dan mana2 jang dapat ditunda

untuk sementara. Selain daripada itu ada 2 atau lebih goal yang mungkin bersifat kontradiktif, kalau akan mentjapai satu tidak boleh tidak akan berakibat tidak bisa ditjapainja tujuan atau goal yang kedua, atau bahkan harus merugikan tujuan yang kedua. Misalnja sadya kalau kita ingin mempertjepat kenaikan penghasilan daerah maka kita harus lebih banyak menanam tanaman perdagangan seperti tembakau kapas, kedelai dsb. tetapi karena djumlah tanah yang terbatas ini akan berakibat turunnja djumlah tanah yang dapat ditanami padi, makanan utama daripada rakyat yang dalam rentjana harus djuga ditingkatkan produksinja. Tjontoh lain, kalau kita mau memperkardjakan semua penganggur didaerah Gunung Kidul atau daerah minus lainnja maka bisa sadya itu didjalankan pekerdjaan2 yang dulu dikerdjakan satu orang sekarang dikerdjakan 2 a 3 orang. Hal ini menyebabkan mereka tidak perlu bekerdja keras/setjepat kalau mereka bekerdja sendiri dus karena djumlah uang untuk gadji sama, gadji orang seorang djuga akan turun dengan setengah atau sepertiga daripada semula. Ini tentu sadya bertentangan dengan goal untuk meningkatkan penghasilan riil per capita dari penduduk.

Kami minta maaf tidak dapat menjadikan disini angka2 berbitjara yang dapat memberi gambaran tentang djalannja pembangunan di D.I.J. Hal ini disebabkan selain pihak pemerintah daerah memang belum pernah menyelesaikan progress report djuga karena sempitnja waktu untuk mempersiapkan tjeramah ini, kami tidak sempat menghubungi pihak2 yang kiranja dapat memberikan angka2 itu. Hanya kita merasa bahwa pembangunan di D.I.J. pada saat ini memang mengalami kelesuan. Banyak projek2 di Gunung Kidul, projek perbaikan djalan2 dikotapradja dan djalan2 sekitar Jogja, projek2 pembangunan industri, projek transmigrasi dll. yang tidak djalan.

Dalam mengadakan pembangunan kita memerlukan persjaraan sebagai development-agents jaitu sumber-alam, kapital dan managerial & technical know-how. Disamping itu kita membutuhkan pemimpin2 yang ber-djiwa kreatif dan patriotik lebih2 yang berkeahlian dan djudjur. Pemimpin2 yang kami sebutkan belakangan harus dibedakan daripada managerial dan technical know-how karena yang disebut terakhir sedikit banyak bersifat pengetahuan tehnik yang dapat dipeladjar/diadjarkan. Tetapi pemimpin2 yang kreatif, patriotik, berkeahlian dan djudjur tidak begitu mudah ditjari. Saudara2 tentu masih ingat pemimpin2 matjam inilah yang ditjari2/dimaksud oleh Presiden Sukarno dalam pidato TAKARI 17 Agustus 1965 yang baru lalu.

Pertanyaan yang perlu kita adjukan sekarang ialah apakah D.I.J. mempunyai sarana2 pembangunan tersebut diatas. Hanya dalam hal sumber alam tambang memang boleh dikata Jogjakarta masih harus diselidiki karena berdasarkan laporan2 sesungguhnya kita mempunyai deposit mangaan dan gips yang tjukup banyak jaitu di Kliripan Kulon Progo dan Gunung Kidul. Tentang sarana2 lainnja kami berpendapat D.I.J.

tidak kekurangan. Kita dapat membuktikan betapa banyak pemimpin2/ menteri2 kita bahkan Presiden Sukarno sendiri yang menjataskan keprihatinannya tentang pembangunan yang seret di Jogjakarta. Setahun yang lalu KOTOB memulai satu proyek ATM di Gunung Kidul untuk menaikkan standard hidup penduduk disana dan mengurangi penganggur. Begitu besar budget dibuat dan dikeluarkan tetapi ternyata sekarang sudah "mlempem" dan hasilnya tidak begitu nampak. Pada tahun 1956 pemerintah pusat memutuskan mendirikan pabrik gula Madukismo di Jogjakarta maksudnya untuk menaikkan penghasilan daerah D.I.J. Tetapi baru beberapa tahun giling lalu presiden Sukarno memerintahkan kepada Sri Sultan Hamengkubuwono dan Menteri Pertanian dan Agraria Sudjarwo untuk memindahkan pabrik itu keluar Djawa karena terus menerus rugi.

Djadi teranglah bahwa sesungguhnya tidaklah kurang perhatian dari mana saja terhadap pembangunan ekonomi D.I.J. Perhatian untuk itu besar, sarana2 semua lengkap hanya saja kami berpendapat bahwa satu hal belum dipenuhi di daerah kita ini yaitu syarat perlunya integrasi yang kompak dari seluruh "developments-agents" atau segala potensi untuk pembangunan. "Development-agents" ini tidak seluruhnya merupakan benda mati yang bisa diatur begitu saja. Yang lebih penting disini justru human resourcesnya yaitu manusia2 yang menjumbang tenaga, pikiran maupun modal dalam pembangunan.

2. Hubungan antara U.G.M. dan Daerah Istimewa Jogjakarta

Siapa saja yang berbitjara tentang Jogjakarta tentu mereka tak akan lupa segala julukan hebat2 yang memang telah menjadikan kota Jogjakarta amat populer: Kota Revolusi, Kota perjuangan, Kota Kebudayaan, Kota Peladjar dll. Satu julukan lagi yang lebih2 lagi membuat Jogjakarta terkenal diseluruh Indonesia dan bahkan diluar negeri ialah Jogjakarta kota pusat pendidikan. Julukan ini diberikan karena Jogjakarta menjadi tempat kedudukan Universitas Gadjah Mada, Universitas yang tertua di Indonesia didirikan dalam djaman kemerdekaan yang dilakukan ditengah-tengah kantjah revolusi 19 Desember 1949.

Jogjakarta dan U.G.M. tidak pernah dibitjarakan orang diluar setjara terpisah. Siapa saja yang berbitjara tentang Jogjakarta mau tidak mau pikirannya akan sampai pada Lembaga Perguruan Tinggi ini. Kedua2-nja benar2 merupakan "loro-loroning atunggal". Beberapa hari yang lalu kami membuat pidato Bapak Sarino Mangunpranoto pada tahun 1959, yang waktu itu menjabat sebagai Menteri P.P.K., dihadapan peserta Seminar Ilmu dan Kebudayaan yang diselenggarakan oleh U.G.M. Beliau pada pokoknya menjatakan bahwa masyarakat Jogjakarta dan Universitas Gadjah Mada adalah satu, mereka itu saling menerima dan saling memberi yang satu tidak dapat ada tanpa yang lain. Walaupun pernyataan ini mungkin tidak 100% teliti, namun kami berpendapat sungguh mendekati kenyataan. Gadjah Mada sebagai satu

lembaga pendidikan tinggi selalu mendapatkan inspirasinya dari masyarakat Jogja yang patriotik dan berkebudayaan tinggi. Tetapi di pihak lain Gadjah Mada juga memberikan sumbangan yang amat besar untuk memberi spirit dan mutu ilmiah daripada perjuangannya masyarakat Jogjakarta. Pemuda-pemudi dari seluruh Indonesia berdujun-dujun datang ke Jogjakarta karena ingin mendapatkan pendidikan di Gadjah Mada, Universitas yang namanya sangat terkonal diseluruh tanah air. Inilah dasar2nya bahwa Jogjakarta dan U.G.M. adalah saling membutuhkan saling dapat memberi dan menerima dalam menjalankan tugas2 perjuangan untuk membina masyarakat Indonesia. Kerdja sama dan integrasi yang erat ini adalah amat perlu terutama dalam periode pembangunan U.G.M. yang mempunyai supply sardjana2 dan ahli2 yang tjukup banyak. Dalam semua bidang dapat menjedikan/memberikan sumbangannya yang amat besar. Sebaliknya praktek2 demikian ini djustru merupakan kesempatan yang bagus sekali dalam rangka pengabdian. Masyarakat Jogjakarta yang berpribadi tinggi ini merupakan ajang yang sangat ideal untuk menggodog sardjana2 yang dikelak kemudian hari akan menjadi pemimpin2 bangsa Indonesia. Inilah human resources yang diperlukan sebagai satu development agent yang diperlukan oleh masyarakat Jogja dalam pembangunan. Kalau masyarakat Jogja dapat/may menggunakan maka ini merupakan tjara yang amat mudah dengan djaminan hasil yang tjukup tinggi.

Apakah memang pada kenyataannya juga demikian ? Bagaimanakah sesungguhnya hubungan antara Pemerintah Daerah D.I.J. dan U.G.M. ? Sepanjang penjelidikan kami ternyata bahwa hubungan antara U.G.M. dan Pemerintah Daerah Istimewa Jogjakarta tidaklah se-erat seperti yang kami harapkan. Gadjah Mada ternyata tidak tjukup memberikan bantuan2/sumbangan2 konkrit dalam perentjanaan/pelaksanaan P.D.S.B. D.I.J. yang mendapat dukungan yang penuh disemua aliran politik dalam D.P.R.G.R. D.I.J. Sebaliknya haruslah diinjatakan disini bahwa Pemerintah Daerah D.I.J. ternyata telah sama sekali tidak menggunakan Gadjah Mada dalam usaha2 pembangunan seperti apa yang dapat dipelajari dalam P.D.S.B. D.I.J. Adalah sangat menjolok bahwa Gadjah Mada sebagai satu Lembaga Perguruan Tinggi, yang boleh dikatakan merupakan loro-loroning atunggal dengan masyarakat Jogjakarta absen sama sekali, dari daftar lembaga2/instansi2 resmi yang dikirim tembusan/ tentang P.D.S.B. tersebut diatas.

Inilah satu problem urgent yang perlu segera kita tjari penyelesaian. Mengapakah kedua pihak itu yaitu Pemerintah Daerah D.I.J. dan Gadjah Mada tidak menginsjafi pentingnya kerdja sama yang erat dalam pelaksanaan program2 pembangunan ? Bahwa keduanya saling membutuhkan tidaklah perlu kita ulang2 lagi disini. Hanjalah harus selalu diinjaga bahwa tidak ada satu pihak yang merasa lebih penting atau lebih tinggi daripada yang lain. Sjarat inilah barangkali yang tidak terpenuhi sehingga timbul keadaan lesu seperti sekarang ini

dalam pembangunan D.I.J. Masing2 pihak ingin berdjalan sendiri2, ingin mentjoba membuktikan dapat mengedjakan pekerdjaan2 penting dan besar tanpa bantuan jang lain. Ini sungguh amat berbahaya dan harus segera dapat diperbaiki. Gadjah Mada akan merupakan satu lembaga P.T. jang steril kalau berdjalan sendiri menisahkan diri dari masjarakat Jogjakarta sebaliknya tidak mungkin Jogjakarta akan dapat tjepat membangun tanpa bantuan dari Universitas Gadjah Mada. Marilah kita semua, dari semua pihak, bekerdja keras kearah ini. Garis besar haluan pembangunan dari MPRS telah menegaskan bahwa untuk berhasilnya pembangunan diperlukan tiga sjarat. Plan, Pimpinan dan Pengerahan Tenaga. Hendaklah diartikan disini bahwa tenaga jang harus dikerahkan itu bukanlah tenaga dalam arti sempit seperti tenaga kerdja sadja melainkan meliputi semua human resources, skilled, unskilled, trained untrained, dan tenaga2 ahli lain2nja. Kalau integrasi antara Gadjah Mada dan Masjarakat serta Pemerintah Daerah D.I.J. dapat terdjalin dengan kompak insja Allah Jogja akan bangkit membangun dalam waktu singkat dan djadilah Jogja sebagai pusat pembangunan sebagai tambahan djulukan2 jang lain2.

3. Peranan swasta nasional dalam pembangunan D.I.J.

Dalam salah satu pidato Presiden Sukarno telah mengintruksikan/ meminta kepada pengusaha2 swasta nasional untuk membimbing pengusaha2 P.N. Ini tegas2 berarti betapa besar peranan para pengusaha swasta nasional dalam pembangunan di Indonesia. Kedudukan mereka diakui dengan tegas. P.D.S.B. D.I.J. pun memberi tempat jang lajak kepada pengusaha2 swasta untuk ikut aktif dalam pembangunan daerah.

Kita semua tahu betapa besar potensi jang dimiliki pengusaha2 swasta di D.I.J. untuk dikembangkan dalam pembangunan daerah. Kalau mereka itu diberikan sedikit sadja perangsang maka segeralah mereka bergerak dalam usaha2 perekonomian. Walaupun kami belum mendapat angka2 resmi dari pihak2 jang mengetahui tapi kami mendapat laporan betapa besar modal jang telah dapat dikumpulkan oleh Banumas jang dapat disalurkan untuk maksud2 pembangunan. Banumas adalah Badan Musjawarah Nasional Swasta jang dengan "dipimpin" oleh pihak pemerintah dimaksudkan dapat menampung seluruh funds and forces untuk pembangunan. Pihak pemerintah disini hanyalah bersifat pemimpin dan menjalurkan dan bukanlah untuk memiliki modal jang dikumpulkan dan menggunakannya tanpa sepengetahuan pihak2 jang memiliki modal. Sabenarnya banyak projek2 daripada P.D.S.B. jang dapat diserahkan pengerdjaannya langsung kepada swasta terutama jang menarik mereka ialah lapangan2/projek2 perindustrian.

Ini semua sesungguhnya adalah soal pembelandjaan projek2 pembangunan jang ada. Pembangunan daerah kita memerlukan anggaran pembangunan khusus jang amat besar jang harus diperintji dan dibagi mana2 jang dapat diserahkan kepada swasta dan mana jang hanya dapat dibelondjai

oleh negara. Mungkin karena tidak adanya peraturan2 dan sjarat2 yang cukup menarik maka modal swasta sampai saat ini belum berhasil dimobilisir untuk pembangunan daerah. Beberapa pengusaha swasta sekarang ini telah mengadakan approach dengan U.G.M. untuk mengadakan afiliasi melaksanakan projek2 pembangunan yang menguntungkan kedua belah pihak, karena mereka membutuhkan tenaga2 ahli dari Gadjah Mada yang mereka sendiri tidak memilikinya. Ini merupakan satu tanda baik bahwa mereka itu betul2 bisa menghargai perlunya integrasi yang kompak antara modal dan human resources. Kalau kerdja sama yang demikian ini dapat didjalin maka Gadjah Mada dapat kembali aktif bergerak dalam lapangan praktis menjunbangkan potensi2 yang dimilikinya untuk pembangunan. Djuga dengan instansi2 resmi dan P.N., Gadjah Mada akan membuka afiliasi. Dalam waktu tidak lama lagi akan ditandatangani kontrak kerdja sama antara B.P.U. Industri Mesin, Alat Listrik, alat angkutan dan Elektronika dan U.G.M. Dengan afiliasi ini Gadjah Mada akan mengefektifkan bengkel pusatnya agar dapat menghasilkan barang2 untuk didjual dipasar disamping tugas yang pokok yaitu service. Djuga dalam rangka afiliasi itu nanti akan dibuat satu pilot projek "Pembangunan Masyarakat Desa" di Gunung Kidul yang akan merupakan projek yang komprehensif untuk memecahkan sekaligus masalah2 pengairan yaitu pengeboran air, listrik, pemintalan/pertenenan dll. B.P.U. Industri Mesin, Alat Listrik, alat angkutan dan Elektronika akan menjediakan mesin2 yang diperlukan dan pemeliharaannya akan diserahkan kepada bengkel pusat Gadjah Mada.

Dengan uraian ini djelaslah peranan pengusaha2 swasta dalam pembangunan daerah kita. Gadjah Mada sebagai supplier tenaga ahli/sardjana2 dalam berbagai bidang memegang peranan yang amat penting dalam hal ini. Dalam hubungan dengan ini perlu kami sebutkan bahwa pada Universitas Gadjah Mada terdapat apa yang disebut LAPU yaitu Lembaga Afiliasi dan Pengetahuan Universitas yang ada didalam kompetensi pembantu Rektor I yang tugasnya mengkoordinir afiliasi2 senatjam ini.

4. Peranan Fakultas Ekonomi U.G.M. dalam pembangunan.

Sekarang sampailah kami pada bagian terakhir daripada pembahasan kami. Dimuka telah kami bitjarakan berturut-turut situasi pembangunan di D.I.J. Hubungan D.I.J dan U.G.M. pada umumnya dan peranan Swasta dalam pembangunan D.I.J. Fakultas Ekonomi sebagai satu fakultas dalam lingkungan U.G.M. merasa belum cukup memberikan andil kepada pembangunan D.I.J. Banyak faktor2 yang mungkin sekali menyebabkan hal ini. Salah satu faktor telah kami sebutkan dimuka yaitu adanya rasa pihak yang satu lebih tinggi atau lebih pintar daripada yang lain. Hal ini mungkin djuga ditimbulkan oleh keadaan perasaan sebaliknya. Pihak yang satu merasa lebih "rendah" daripada yang lain tetapi dengan akibat lalu mentjari "overkompensasi" pada faktor lain dan tinbullah hubungan yang tegang antara kedua pihak.

Prinsip kerdja sama ini berlaku djuga bagi kerdja sama antar sektor didalam negeri dalam menudju keekonomi jang disebut "berdikari", kerdjasama jang sama deradjat dan saling menguntungkan. Dalam hubungan ini perlu kami kemukakan adanja tanda2 jang kurang sehat dalam pelaksanaan konsepsi ekonomi berdikari.

Ada gedjala2 bahwa berdikari hendak dilaksanakan setjra sektoral, masing2 sektor ekonomi baik pertanian maupun industri, negara, swasta maupun koperasi, bahkan sampai2 kantor dan lembaga2 resmi, berusaha untuk berdikari. Mentjukupi segala keperluannja sendiri dengan usaha sendiri2 pada sektornja masing2. Tindakan dan pikiran jang demikian ini sungguh amat keliru dan berbahaya. Kalau kerdja sama internasional jang sama deradjat djustru harus kita tingkatkan untuk melaksanakan berdikari, maka lebih2 lagi kerdjasama antar sektor dan antar daerah di Indonesia sendiri harus kita perhebat dengan perencanaan atau perentjanaan jang teliti. Djangan sama sekali kita berusaha agar tiap2 sektor atau daerah mendjadi satu unit berdikari jang lepas dari unit2 atau daerah2 jang lain. Kalau ini jang kita djalankan maka nistjaja hasilnja pelanggaran2 besar2an daripada prinsip2 ekonomi dan akan menimbulkan peaberosan2 jang tiada taranja. Jang kita tudju adalah pelaksanaan prinsip berdikari bagi negara "Republik Indonesia jang bersatu dan berdaulat" dan bukan sama sekal berdikari bagi pabrik A, Daerah B atau Kalurahan C. Sekali lagi kita harus mempererat kerdjasama kita satu sama lain dan djangan berdjalan sendiri2 dalam mentjapai tudjuan berdikari dibidang ekonomi.

Ini mungkin sedikit agak menjeleweng dari inti pembittjaraan kita saat ini. Tapi kami berpendapat bahwa hal ini perlu kami kemukakan karena kami tahu bahwa D.I.J. pun ingin melaksanakan prinsip berdikari dalam segala bidang terutama dalam bidang ekonomi, pokok perhatian kita saat ini.

Apakah sekarang peranan jang bisa dimainkan oleh Fakultas Ekonomi U.G.M. dalam pembangunan D.I.J. Fakultas Ekonomi kita ini pada saat ini mempunyai 32 orang dosen tetap dan 23 dosen tidak tetap serta asisten sebanyak 26 orang djumlah seluruhnja adalah 81 orang tenaga pengadjar. Djumlah ini dibandingkan dengan djumlah mahasiswa sebanyak 2.448 merupakan djumlah jang tidak mengetjewakan dengan ratio 1 : 30 antara dosen dan asisten dengan mahasiswa. Ratio ini untuk Fakultas Ilmu Noneksata sudah baik sesuai dengan pedoman jang diberikan oleh Departemen P.T.I.P.

Dengan situasi jang demikian ini maka sesungguhnya sardjana2 Fakultas Ekonomi mempunyai kesempatan jang besar untuk memberikan pengabdiannja kepada masyarakat Jogjakarta terutama dalam ikut memetjahkan problemla Ekonomi. Tentang keahlian dan bidang spesialisasi para sardjana kita adalah tjukup luas. Tentang ini akan dapat Sdr.2 lihat nanti dalam buku Peringatan Dasa Warsa jang sekali gus dimuat Katalog/pedoman, Fakultas Ekonomi jang masih sedang kami persiapkan. Adapun untuk memberi gambaran sepintas lalu dapat kami

sebutkan jurusan2 yang ada pada Fakultas Ekonomi. Jurusan itu semuanya ada 5 yaitu jurusan Ekonomi Perusahaan, Akuntansi, Keuangan & Perbankan, Pertanian dan P.M.D. dan Perentjanaan. Dengan melihat kepada jurusan2 ini maka jelaslah kiranya betapa eratnja pokok perhatian Fakultas Ekonomi U.G.M. dengan persoalan2 pembangunan di D.I.J. Kerdjasama yang sama derajat dan saling menguntungkan harus segera dirintis antara Pemerintah Daerah D.I.J. sebagai pelaksana P.D.S.B. D.I.J., yang dalam hal ini didjelmakan dengan tepat dalam Bakopda, yaitu Badan Koordinasi Pembangunan Daerah, dan Fakultas Ekonomi UGM. Setjara konkrit Fakultas Ekonomi dapat memperbantuan tenaga2 ahlinja sebagai part timer, sebagai penasehat2/konsultant dalam lembaga2/instansi resmi yang langsung berhubungan dengan pelaksanaan P.D.S.B. chusussenja dan pembangunan ekonomi pada umumnya. Hal ini tidak hanya dapat dikerdjakan dalam instansi2 perentjanaan yang bersifat administratif saja tapi dapat djuga dilaksanakan pada perusahaan yang njata di D.I.J. sebagai konsultant dalam management yang dapat meliputi production management, marketing management, personal management, financial management dll. Tjara ini tidak hanya menguntungkan pihak perusahaan saja tapi djuga kepada pihak ahli2 dari Fakultas Ekonomi karena pengetahuan mereka lalu dapat diperkaja dengan pengetahuan2/pengalaman2 praktis. Apabila kita inginkan sardjana2 kita mengamalkan/mengabdikan ilmunja untuk masjarakat maka haruslah masjarakat memberi kesempatan kepada sardjana2 tersebut mengetest dan mentrapkan ilmunja pada keadaan2 konkrit djuga. Ini harus bekerdja setjara timbal balik.

Dalam kedudukannja sebagai satu fakultas diantara 19 fakultas lain2nja dalam U.G.M. maka fakultas Ekonomi mempunyai tugas yang unik dan penting sekali. Bahkan tidak keliru kalau kami katakan bahwa Fakultas Ekonomi harus/dapat memegang peranan sebagai "commanding agents" dalam segala aktivitas pembangunan. Ahli2 ekonomi/sardjana2 ekonomi telah dididik sehari2nja untuk menjadi ahli2 yang dapat "mengkoordinir" semua faktor2 produksi yang perlu dalam pembangunan ekonomi. Ia harus mengkoordinir dengan programing yang teliti faktor2 modal, sumber alam, tehnik dll. untuk meningkatkan produksi.

Dari penjelidikan pendjadjangan kami terujatalah bahwa banjak sekali fakultas2 kita yang mempunyai potensi2 yang luar biasa untuk mengadakan produksi. Mereka itu mempunyai perlengkapan2 yang lengkap dan modern dari labolatorium2 dan bengkel2nja. Misalnja saja Fakultas Teknologi Pertanian dalam soal2 pengawetan bahan2 pangan, fakultas tehnik dalam pembuatan mesin2 diesel, alat2 listrik dll., fakultas kedokteran hewan dan peternakan dalam produksi susu dan daging, fakultas tehnik kimia dalam pembuatan film2 dsb. Yang kita perlukan hanyalah manager atau pimpinan yang dapat mengkoordinir potensi2 ini dengan faktor produksi yang lain yaitu modal, tenaga kerdja dan bahan2 baku yang diperlukan. Inilah tugas yang dapat didjalankan oleh sardjana-sardjana fakultas ekonomi. Tentang pembelandjeannja tadi telah kami sebutkan bahwa minat/animo dari pengusaha2 swasta adalah sangat

besar untuk menjediakan kapital untuk merealisasi proyek tertentu. Djuga Bank2 negara Indonesia sudah menjatakan hasratnja jang besar untuk bergerak kearah ini dalam rangka pelaksanaan Bank Berdjuang.

Sebagai satu misal dapatlah kami sebutkan disini bahwa dalam waktu singkat, akan diadakan reorganisasi jang radikal di bengkel pusat U.G.M. untuk mendjadikan bengkel tersebut satu unit ekonomi jang bisa menghasilkan produksi untuk pasar. Dalam hal ini Fakultas Ekonomi akan diminta oleh U.G.M. untuk "mengusahakan" bengkel tersebut. Potensinja adalah tjukup besar untuk membuat spare parts segala macam alat kedokteran, kedokteran gigi dll. Sebagai bukti beberapa waktu jang lalu ada pihak jang mau menjewa bengkel kita dengan 2 1/2 djuta per bulan. Reorganisasi bengkel kita ini akan dipertjepat oleh pelaksanaan affiliasi antara B.P.U. Industri Mesin Alat Listrik, Alat Angkutan dan Alat Elektronika seperti telah kami sebutkan diatas.

Inilah sekedar sumbangan pikiran kami tentang peranan Fakultas Ekonomi khususnja dan Gadjah Mada pada umumnya kepada pembangunan D.I.J. Semoga ada manfaatnja bagi para pengundjung tjeramah jang budiman dan para dosen/mahasiswa semuanya.

B A G I A N I I

PEMBANGUNAN EKONOMI dan PEMBANGUNAN PERTANIAN

- Bab V : Ekonomi Kedesaan dan persoalannya.
 Bab VI : Pertanian dalam Repelita.
 Bab VII : Petani dan Produksi.
 Bab VIII : Faktor perangsang dalam Pembangunan
 Pertanian.
 Bab IX : Kebidjaksanaan Pertanian Kita.
 Bab X : Industri gula.

EKONOMI KEDESAAN DAN PERSOALANNYA.

1). Pendahuluan : Mengapa ekonomi desa2 kita terbelakang ?

Behwa ekonomi desa2 kita ini djauh terbelakang dibandingkan dengan ekonomi kota, bukanlah sesuatu spesifik Indonesia. Dinegara manapun biasanja demikian. "Kota adalah simbol kemadjuan dan desa adalah simbol keterbelakangan."

Tetapi sebenarnya kesimpulan demikian ini agak naif dan dapat menjosotkan. Menjosotkan oleh karena bila memang kota adalah simbol kemadjuan maka desa jang merupakan simbol keterbelakangan itu harus di-ubah menjadi kota bila memang di-inginkan kemadjuan (modernisasi).

Dalam karangan ini kami kemukakan beberapa konsep pemikiran mengenai desa dan ekonominja dan suatu analisa mengenai mengapa langkah2 jang kita ambil dalam usaha memajukan desa2 kita mungkin sekali telah banjak salah arah hingga disamping merupakan pemborosan tenaga dan dana2 djuga dapat mungkin menjauhkan tudjuan kita memajukan desa dan meningkatkan taraf hidup masyarakatnja.

2). Desa dan ekonomi desa.

Sifat dan tjiri2 khusus dari desa di Indonesia telah banjak diteliti, walaupun masih terlalu sedikit jang dilakukan oleh ahli2 ekonomi. Kebanyakan ahli2 tentang pedesaan kita adalah ahli2 anthropologi dan ahli2 sosiologi jang menindjau desa sebagai suatu kelompok manusia jang tinggal bersama berdasarkan prinsip2 dan tudjuan tertentu. Kuntjaraningrat (1964) telah membagi desa berdasar prinsip hubungan jang ada menjadi 4 jaitu :

- a. hubungan kekerabatan
- b. hubungan tinggal dekat
- c. hubungan karena tudjuan khusus
- d. hubungan karena ikatan dari atas.

Repelita (Rentjana Pembangunan Lima Tahun) kita 1969/70-1973/74 telah mentjoba memasukkan unsur ekonomi dalam pengertian desa dengan memperhatikan man-land ratio, perbandingan djumlah penduduk dan tanah jang tersedia untuk kehidupan dan perkembangan ekonomi desa.

Seorang ahli ekonomi terkemuka bangsa Belanda J.H. Boeke adalah ahli ekonomi pertama jang mentjoba menganalisa desa dari segi ekonomi dengan "teori2 ekonomi barat". Teori ekonomi Boeke mendapat banjak sekali tentangan oleh karena achirnja kurang mempeladjadi ekonomi desa "dari dalam" tetapi mentjoba membandingkan setjara umum ekonomi Indonesia (jang mempunjai tjiri khusus ekonomi desa) dengan ekonomi Eropa (jang mempunjai tjiri khusus ekonomi kota dan ekonomi industri)

Walaupun teori Boeke dianggap banjak orang sudah "lapuk" namun tidak dapat diungkiri b hwa analisisnja adalah bersifat ekonomi dan ini sangat relevant dengan tudjuan karangan ini mengenai ekonomi kedesaan.

Menurut Boeke " ekonomi Indonesia", yang untuk sebagian besar berupa ekonomi desa, lambat kemadjuannya karena 6 tjiri2 berikut (kuntjaraningrat hal. 25) :

- a. kekurangan mobilitas dalam faktor2 produksi dan rekjat agraris.
- b. djurang yang lebar antara masjarakat pedesaan dan masjarakat kota.
- c. adanya ekonomi uang dan ekonomi barang yang hidup berdampingan.
- d. terganggunja otonomi desa dan ekonomi desa oleh tjampur tangan pemerintah pusat.
- e. kekurangan produksi mekanis.
- d. perbedaan antara ekonomi produksi dan ekonomi konsumsi yang menjebabkan tak dapat dipergunakannya konsepsi dan teori2 ekonomi barat pada proses2 ekonomi di Indonesia.

Berhubung dengan kesimpulan Boeke bahwa ekonomi Indonesia tidak dapat dianalisa dengan konsep2 dan teori2 ekonomi barat, maka kemudian datang ahli2 ekonomi lain yang menentangnja a.l. J. van Gelderen (1926), E.P. Wollenstein (1930), Abotari 1932) dan akhirnya B. Higgins (1959).

Dengan mulai nampak berhasilnja usaha2 stabilisasi ekonomi Indonesia dalam 3 tahun terakhir ini, yang untuk sebagian besar berkat dipergunakannya sendjata2 dan piseu analisa teori ekonomibarat, maka timbul kembali kepertjajaan bahwa sesungguhnya teori Boeke mungkin memang banyak mengandung kelemahan.

Menurut hemat kami teori Boeke mengandung unsur2 kekuatan dan kelemahan yang pantas ditjatat. Bahwa menurut Boeke setiap usaha industrialisasi atau perkembangan ekonomi pertanian harus merupakan suatu " proses yang lambat" setjara ketjil2-an melalui "rekonstruksi desa ", kiranya telah tidak bisa disangkal. Tetapi dilain pihak penelitian2 mengenai ekonomi desa akhir2 ini djuga mulai berhasil menunjukkan bahwa penduduk desa (yang pada umumnya petani) ternyata bermotivisasi sangat tinggi. Mereka itu tidak menunjukkan tanda2 kepasifan yang terlalu tradisionil dan terlalu kaku, tetapi tjepat dan spontan bereaksi terhadap perangsang2 ekonomi (Mubyarto, 1965 hal.135 - 137).

Beberapa bukti bahwa petani atau penduduk desa Indonesia adalah "rasional" atau " economic motivated " telah diungkapkan oleh ahli ekonomi pertanian dalam penelitian2-nya yang terakhir. David Penny dan Masri Singarimbun mengatakan bahwa : " they are strongly motivated to increase their income, that they are both willing to seek out the opportunities for doing so, and that they are both willing and able to learn how to exploit the opportunities that exist " *)

*) D.H. Penny dan Masri Singarimbun: Economic activity among the Kare Batak of Indonesia. A case study in economic change., Bulletin of Indonesian Economic studies - February 1967.

Petani padi di Djawa ternyata selalu berusaha menaikkan produksinya bila harga beras naik dan sebaliknya mengurangi bila harga jatuh (Mubyarto, 1969). Juga tanaman perdagangan seperti tebu, tembakau dan sayur majur areal penanamannya mempunyai korelasi positif dengan perkembangan harga setahun sebelumnya.

Mungkin memang bukti2 demikian masih terlalu terbatas untuk dipertjaja dan dipakai untuk mengadakan generalisasi. Walaupun demikian, yang penting kita tidak dapat lagi menolak anggapan tentang berlakunya teori ekonomi barat bagi petani2 penduduk desa Indonesia.

Tetapi yang masih perlu mendapat perhatian kita adalah apakah perikelakuan ekonomi desa sama atau paling sedikit paralel dengan perikelakuan individu2-nja, anggota2 masyarakat desa. Memang ada kemungkinan petani2 individu adalah " pure economic man " tetapi dengan kedudukannya sebagai anggota masyarakat desa ia dapat saja "tenggelam" dan menjadi kurang "responsive" terhadap perangsang2 ekonomi.

3) Modernisasi desa.

Pernyataan modernisasi desa sangat terkenal di Djawa Tengah sedjak dipakai sebagai istilah resmi pelaksanaan Repelita. Gerakan modernisasi desa (Modes) ini, yang ditjetuskan dan dipelopori Gubernur Djawa Tengah Munadi dianggap merupakan sarana utama untuk memajukan desa dan taraf hidup masyarakatnya. Karena selamanya desa tidak pernah (dianggap) menduduki peranan penting sebagai subjek pembangunan, tetapi hanya sebagai objek saja, maka gerakan modernisasi desa berusaha mengubahnya, paling sedikit mula2 dengan perubahan sikap mental semua orang yang berhubungan erat dengan desa dan usaha2 pembangunannya termasuk penduduk desa sendiri, pemimpin2 desa atau pejabat pemerintahan.

Desa yang merupakan lembaga persekutuan hukum berdasarkan prinsip hubungan2 tertentu yang mempunyai tjiri2 ekonomi sosial tertentu masih terlalu sering diselubungi "kabut misterius" yang menjukarkan usaha2 untuk memadjukannya. Hal ini terutama disebabkan oleh 2 hal yaitu : a. terlalu sedikitnya pengetahuan kita mengenai desa dengan segala aspeknya.

- b. dengan terlalu sedikitnya pengetahuan itu maka terlalu sering pengetahuan2 kita yang berasal dari "luar" kita "tjoba" kan didesa yang tidak jarang berbenturan dengan " nilai2" (value) desa.

Kadang2 kegagalan pembangunan desa masih disebabkan lagi oleh terlalu banyaknya instansi2 yang "bermaksud baik" membantu membangun desa tetapi yang setelah sampai didesa banjak bersimpang-siuran tugas dan yang kemudian berakhir dengan keadaan membingungkan bagi desa sendiri.

Walaupun demikian faktor yang paling menonjol adalah faktor yang tersebut pada nomer 2 diatas dimana kita sering merasa "serba - tahu " tentang desa sehingga banjak mempunyai "purbasangka" (precon-

ceived ideas) dan akhirnya justru malahan menghasilkan penjesalan² karena kegagalan².

Maka untuk mengadakan " modernisasi desa " diperlukan benar² lebih banyak penelitian² tentang desa dengan segala aspeknya, khusus-nya untuk maksud kita aspek² ekonominya.

Modernisasi ialah pembaharuan yang pesat daripada pembangunan lahir dan batin suatu masyarakat bagi kemajuan materiil dan spirituilnya (Johannes, 1965). Untuk mengadakan pembaharuan yang pesat inilah diperlukan sarana² sosial ekonomi dan mental yang baik yang harus di-"manipulasi"-kan oleh "pembaharu²" (modernizer). Modernizer ini di- samping manusia adalah "ilmu pengetahuan" dan "tehnologi" yang karena sifat dan tabiatnya selalu berubah menuju kemajuan, walaupun dapat lambat atau tcepat.

Disinilah letak persoalan pokok modernisasi desa. Desa memerlukan manusia² pembawa pembaharuan yang mempunyai dedikasi besar dalam usaha memajukan masyarakatnya. Tenaga "pendobrak" ini dapat datang dari luar, tetapi pada umumnya akan lebih berhasil bila berasal dari desa itu sendiri, "putra desa" yang sudah mendapat "gemblengan" berupa pendidikan, latihan dan pengalaman diluar masyarakatnya. Manusia² pembaharu yang berasal dari dalam masyarakat itu sendiri disamping membawa senjata dan unsur² pembaharu dari luar masih mampu menghargai dan memanfaatkan "nilai² tradisionil" yang bersifat positif. Modernisasi desa akan lebih berhasil bila nilai² desa lama yang ada tidak demikian saja harus diganti dengan nilai² baru. "Seni" nya adalah kemampuan manusia pembaharu untuk mempertemukan nilai² lama dengan nilai² baru sehingga pendobrakkan masyarakat kearah kemajuan berdjalan lentjar (smooth) tidak menimbulkan "internal friction" (perpotjahan - internal) yang berakibat negatif.

4) Ekonomi desa dan ekonomi kota.

Dinuka telah disebutkan adanya sementara anggapan bahwa segala sesuatu yang bersifat "kokotarn" mengandung sifat kemajuan (modern), sedangkan sebaliknya segala sesuatu yang bersifat "kedesaan" mengandung unsur² keterbelakangan.

Anggapan yang demikian bersumber pada persoalan "ukuran" kemajuan-jaitu ukuran² ekonomi yang mulai banyak dikembangkan dalam teori ekonomi pembangunan modern. Apakah ukuran yang dapat kita pakai disini untuk maksud menganalisa ekonomi kota dan ekonomi desa?

Ukuran yang banyak dipakai adalah terutama bersifat "materiil", jaitu banyaknya barang² dan jasa² yang tersedia bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat desa. Sementara itu tersedianya barang² dan jasa² dalam masyarakat sebenarnya mempunyai hubungan langsung (tergantung dari) kegiatan/tingkat efisiensi produksi pada saat tertentu.

Demikianlah maka pada umumnya orang mudah menggambarkan ekonomi desa kurang maju daripada ekonomi kota oleh karena didesa jauh lebih sedikit toko² yang menjual berbagai rupa barang² kebutuhan hidup dan di toko² yang ada macam dan banyaknya barang² sangat terbatas jumlah-

nja. Penduduk desa yang membutuhkan sesuatu barang tertentu terpaksa pergi ke kota karena barang2 yang diperlukannya tidak ada di desa. Dengan kenyataan perbedaan seperti ini kebanyakan orang lupa bahwa sebenarnya keterbatasan jumlah barang dan jasa di desa disebabkan daya beli rakyat konsumen (pembeli) juga masih sangat terbatas dan ini menghambat produksi masyarakat yang juga masih rendah.

Oleh sebab itu dijelaskan bahwa satu2nya jalan untuk mengembangkan dan memajukan ekonomi desa adalah dengan mempertinggi produksi dan produktivitas masyarakat desa itu sendiri dalam arti fisik. Dengan produktivitas disini dimaksudkan kemampuan memproduksi daripada faktor2 produksi tanah, tenaga kerja, dan modal per unit tertentu dalam suatu waktu tertentu.

Kalau seorang buruh pabrik di kota menerima upah Rp.150,- sampai Rp.250,- per hari, maka diluar kota seorang buruh tani hanya dapat menerima Rp.75,- sampai Rp.100,-. Apakah sebab dari pada perbedaan ini? Sebabnya bukanlah oleh karena buruh tani bekerja lebih lambat, tetapi oleh karena barang yang dihasilkan buruh pabrik mempunyai nilai lebih tinggi daripada yang dihasilkan oleh buruh tani dalam waktu yang sama. Untuk sebagian hal ini disebabkan lagi oleh kenyataan bahwa buruh pabrik memang lebih produktif; tetapi bukan hanya oleh karena dia lebih rajin tetapi lebih terdidik dan terlatih dengan dibantu oleh alat2/mesin2 baik yang otomatis maupun setengah otomatis.

Seorang petani yang mengerjakan sawah dengan traktor dalam waktu yang sama akan mampu menyelesaikan luas sawah yang lebih besar dari pada seorang petani yang menggunakan bajak dengan tenaga ternak. Dalam hal ini ada 2 unsur : pertama adanya tambahan modal yang berupa mesin dan kedua, adanya keterampilan dan keahlian khusus untuk menjalankan traktor yang tidak diperlukan dalam menjalankan bajak. Dua unsur inilah yang menimbulkan perbedaan produktivitas.

Kesimpulan daripada contoh2 ini adalah bahwa untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pada ekonomi desa, memang diperlukan tambahan investasi (penanaman) modal baik berupa investasi mesin2 maupun investasi dalam manusia (human investment) berupa pendidikan (education) dan latihan (training).

Untuk memberikan gambaran dibawah ini diberikan data2 penemuan survey Anggeran Belandja Keluarga di Daerah Istimewa Jogjakarta yang menunjukkan perbandingan pendapatan dari berbagai rupa pekerjaan pada tahun 1968.

* berhubung sempitnya tempat maka data2 penemuan survey anggeran belandja keluarga di D.I.J. dapat dilihat pada halaman selanjutnya.

Tabel 1 : Pekerdjaan dan pendapatan keluarga "pekerdja"
di D.I.J. 1968 (Rupiah per tahun). *)

Natjam pekerdjaan	Pendapatan keluarga rata2 per tahun	Persn dari pendapatan keluarga seluruhnja .
1. Anggota A.B.R.I.	108.070	61,0
2. Pegawai Swasta	51.550	93,0
3. Pegawai lainnja	45.650	66,8
4. Pegawai negeri	40.881	90,5
5. Buruh lainnja	18.914	61,3
6. Buruh tani	12.906	74,1

*) Paul R. Deuster., Anaka Ragan Hasil2 Penemuan dari Survey
Anggaran Belandja Rumah Tangga D.I.J. tahun 1968, Biro -
Penelitian Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah -
Mada, September 1969.

Dalam tabel ini dapat dilihat betapa tenaga kerdja "buruh tani" menerima pendapatan paling rendah karena s.l. pendidikan dan latihan tidak diperlukan sama sekali, berbeda dengan pegawai negeri, pegawai swasta atau anggota ABRI.

Kalau henja ingin dibandingkan pendapatan "orang kota" dan "orang desa" maka survey jang sama dapat pula memberikan sekedar gambaran dimana penduduk Kabupaten Gunung Kidul mempunjai penghasilan ter - rendah (Rp.17.798 per tahun) sedangkan penduduk kotamadya Jogjakarta mempunjai pendapatan lebih daripada 3 kali lipat yaitu Rp.69.181 per tahun diikuti oleh Sleman (Rp.44.044). Bantul (Rp.41.366) dan Kulon Progo (Rp. 24.780).

Kalau angka2 ini dapat dipakai sebagai indikator jang baik, maka djelaslah bahwa memang produksi dan produktivitas penduduk kota djauh lebih tinggi dari penduduk desa, dan hal ini sebagaimana disebutkan diatas disebabkan oleh lebih banjaknja investasi pada penduduk kota.

Kesimpulan demikian mempunjai implikasi ekonomi jang penting dalam kobidjaksanaan pembangunan, yaitu berarti bahwa untuk memadjukan ekonomi desa diperlukan investasi baik dari dana2 jang berasal dari dalam desa sendiri maupun dari luar.

Sementara itu hendakanja djangan pula dilupakan bahwa ekonomi desa dan ekonomi kota mempunjai hubungan jang tak dapat dipisahkan satu sama lain. Bahkan dapat pula dikatakan bahwa ekonomi kota dan desa sebenarnya saling bergantung. Tetapi walaupun demikian pada umumnya ekonomi desa mempunjai kedudukan jang lebih lemah. Pendapatan penduduk desa bervariasi lebih besar dibandingkan dengan pendapatan penduduk kota. Hal ini disebabkan s.l. oleh kenyataan bahwa produksi pertanian adalah sangat inelastis, artinja tidak mudah dan tidak dapat diubah apabila terdjadi perubahan permintaan atau perubahan harga. Pada waktu panen besar harga2 hasil pertanian sangat rendah pada waktu mana petani

dan penduduk desa menerima hasil pendapatan sawahnya. Tetapi sebaliknya pada waktu patjeklik dimana petani (khususnja petani miskin) sudah kehabisan persediaan makan, harga2 mendjuleng tinggi. Petani dan penduduk desa dalam hal ini menjadi dua kali terpukul.

Oleh karena itu salah satu kebijaksanaan ekonomi yang harus dijalankan untuk memperluas dan memperkembangkan ekonomi desa tidak lain berupa selain kenaikan produksi dan produktivitas desa, juga sangat pentingnja "stabilisasi pendapatan desa", sehingga tidak terjadi variasi yang terlalu besar dari pendapatan penduduk desa. Tujuan ini dapat ditjapai selain melalui kebijaksanaan umum negara juga dapat didjalinakan oleh desa sendiri dengan badan2 kredit desa, lumbung desa dan lumbung patjeklik dll.

5) Pembangunan desa adalah suatu proses.

Kalau pada umumnya modernisasi desa merupakan tjara mengadakan sesuatu dalam mentjapai kemajuan dimana diperlukan perubahan sikap mental atas kedudukan dan peranan desa dalam pembangunan desa setjara keseluruhan maka kadang2 kita dapat keliru memandang pembangunan desa itu sendiri sebagai tujuan terakhir.

Ambillah sebagai tjontoh sederhana perkataan Repelita dan Polita yang keduanya dipakai pada waktu ini. Orang menyebut perkataan Polita (Pembangunan Lima Tahun) dengan alasan sedjak 1 April 1969 Repelita sudah menjadi program resmi negara, menjadi keputusan Presiden, sudah menjadi milik rakyat. Karena demikian itu maka yang kita laksanakan sekarang dengan berbagai projek2 adalah pembangunannya sendiri, bukan rentjana lagi. Kalau memang demikian apakah nanti daripada hasil pekerjaan yang akan kita tjapai nanti pada akhir Polita I, 1 April tahun 1974 ?

Menang pekerjaan2 phisik maupun pekerjaan otak yang pada waktu ini kita dijalankan adalah bagian daripada keseluruhan proses pembangunan menuju tingkat kemajuan ekonomi dan tingkat kesedjahteraan masyarakat yang lebih tinggi. Adapun pekerjaan yang kita jalankan sekarang ini semuanya didasarkan pada rentjana yang telah disusun oleh Bappenas dan yang akhirnya telah menjadi keputusan Presiden. Dengan pekerjaan pembangunan dan pelaksanaan program2 pembangunan maka Repelita bukannya tidak ada lagi, bahkan nanti pada 31 Maret 1974 pun Repelita I tetap ada, dan inilah yang kemudian akan dinilai berhasil tidaknja. Nanti pada akhir Repelita I kita akan membandingkan hasil pertjapaian pekerjaan kita dengan apa yang tertulis dalam buku Repelita dan barulah kita dapat mengatakan apakah kita berhasil atau tidak melaksanakan rentjana yang sudah disusun dalam Repelita I itu. Kalau penjabaran projek2 nanti diatas target/program yang tertjantum dalam Repelita I maka pekerjaan kita boleh dikatakan berhasil dan bila dibawah target, pekerjaan kita gagal. Tetapi Repelita I tetap sebagai rentjana akan terus dapat disebut Repelita walaupun kita nanti sudah mengindjak pada Repelita II.

Tidak ada maksud kami untuk men-buang2 waktu memperdebat arti suatu istilah. Maksud kami adalah untuk berusaha menghindari pengertian bahwa se-sedikit2 pengembangan adalah suatu benda fisik yang akan di tjapai oleh Rentjir Pengembangan. Pengembangan bukanlah suatu hal yang akan ditjapai tetapi tidak lain adalah suatu proses, proses perubahan dari keadaan yang satu ke-keadaan yang lain.

Proses pengembangan yang dimaksud disini dapat berdjalan tjepat atau lambat tergantung pada pelaksanaan tugas (performance) kita. Kalau kita bekerja keras dan baik maka (proses) pengembangan berdjalan tjepat sedangkan sebaliknya kalau kita bekerja lambat dan seandainya maka (proses) pengembangan akan berdjalan lambat. Tetapi proses ini lambat atau tjepat berdjalan terus.

Karena pengembangan (desa) tidak lain daripada suatu proses saja maka dijelaskan bahwa kita tidak akan dapat memberikan batas yang tegas antara desa yang "modern" atau "madju" dengan desa yang "primitif" atau "terbelakang". Proses pengembangan desa itu berdjalan terus dari tingkat yang satu ke tingkat lainnya yang lebih tinggi.

Sementara itu dapat pula dikatakan disini bahwa sebenarnya apakah kita dapat mengatakan disini bahwa sebenarnya desa A adalah desa modern sedangkan desa B adalah primitif. Hal ini oleh karena teknologi berkembang tjepat sekali dan perkembangan ini djauh lebih tjepat daripada kemampuan manusia untuk memindah-hari dari satu tempat ke tempat lainnya. Itulah sebabnya desa yang dianggap madju pada suatu waktu tertentu mungkin masih termasuk terbelakang bila dibandingkan dengan desa lain yang lebih madju, karena ternyata desa terakhir ini sudah lebih dahulu menggunakan teknologi yang paling baru.

Demikianlah pengembangan desa dan proses perkembangan ekonomi desa merupakan suatu proses yang oleh Boeke dikatakan terpaksa harus berdjalan lambat oleh karena berbagai sebab yang telah disebutkan diatas.

Tetapi sekalipun teori Boeke itu dapat dianggap benar, kiranya tidak ada alasan bagi kita untuk mudah2 menerima nasib demikian itu. Berdasarkan analisis yang sudah diuraikan diatas maka proses pengembangan itu dapat diperjcepat apabila syarat2 yang diperlukan dapat dipenuhi.

Berdasarkan kenyataan dan anggapan bahwa pengembangan desa adalah proses merupakan proses yang berdjalan terus menerus dan kedua tingkat kemajuan suatu masyarakat adalah relatif (harus dibandingkan dengan masyarakat lain karena kelambatan perpindahan kemajuan teknologi) maka A.T. Hoshier ahli ekonomi pertanian berkebangsaan Amerika Serikat dalam buku ketjilajaja " Getting Agriculture Moving " (1956), yang sudah diterjemahkan kedalam lebih kurang 10 bahasa asing (termasuk bahasa Indonesia) mengemukakan teori tentang syarat2 pengembangan pertanian dan pembangunan desa. Syarat2 itu dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu syarat mutlak (essentials) dan 5 sarana pelantjar (accelerators). Adapun syarat2 mutlak yang dimaksudkan adalah (1) Pasar untuk hasil2 usaha tani, (2) Teknologi yang senantiasa berubah, (3) tersedianja bahan2 dan alat2 produksi satjaja lokal, (4) Perawatan produksi bagi

petani dan (5) Pengangkutan.

Sjarat2 ini tidak boleh tidak harus ada untuk adanya pembangunan. Tidak ada satu jang lebih penting daripada jang lain. Kalau tidak ada satu -pun pembangunan sama sekali berhenti. Sjarat mutlak ini dengan tepat sekali digambarkan sebagai djari2 jang mendjadikan satu roda jang harus berputar, kalau tidak ada satu djari2 sadja maka roda itu sendiri tidak akan ada dan tidak akan dapat berputar untuk menggerakkan pembangunan desa.

Sementara itu tiap masyarakat desa mungkin sudah memiliki ke 5 sjarat mutlak jang disebut diatas walaupun mungkin dalam bentuk jang sangat sederhana. Semuanya adalah relatif. Tetapi bagaimanapun sederhana sjarat2 mutlak itu bagi suatu masyarakat tertentu, tentu dari tingkat tertentu dapat ditjapai kemajuan dan perkembangan dan ini dapat tjepat atau lambat ditjapai tergantung pada sarana2 atau faktor2 pelantjar jang ada atau diadakan.

Faktor2 pelantjar itu adalah :

1. Pendidikan pembangunan
2. Kredit produksi
3. Kegiatan gotong-rojong petani
4. Memperbaiki dan memperluas tanah pertanian
5. Perentjanan nasional untuk pembangunan pertanian.

Apabila suatu desa tidak pernah dapat menggunakan kredit untuk mempertjepat proses pembangunan desa maka akan dapat dilihat bahwa proses itu benar2 akan berdjalan lambat. Kredit ini tidak hanya diperlukan untuk mengadakan investasi materiil sadja tetapi djuga investasi dalam mempertinggi mutu manusia2 desa jang akan melaksanakan pembangunan desa.

Djuga untuk faktor2 pelantjar lainnja diperlukan kesungguhan dan ketjerdasan pemimpin2 dan kader2 desa untuk manipulasi-kannya sehingga akan terkoordinasi dengan baik untuk menghasilkan ketjepatan proses pembangunan jang maksimal.

6) Masalah2 khusus ekonomi desa.

- a. Djurang informasi dan komunikasi dan peranan pemimpin2 desa.
Kadang2 sebab daripada kelambatan pembangunan ekonomi desa tidak terletak pada kurangnya faktor pelantjar jang telah disebutkan di muka tetapi hanya disebabkan oleh kurang lancjurnja komunikasi antara rakyat desa dan pemimpin2-nja. Pemimpin2 desa jang lebih banyak mempunyai fasilitas untuk berhubungan dengan dunia luar harus mampu dengan tjepat mengintrodusir dan mengexploitir segala penemuan dan kemajuan teknologi dari luar desa. Karena sifat ekonomi desa jang masih sangat sederhana maka mungkin sekali pemimpin2 resmi desa (lurah, pamong desa, guru2 desa dll) diharapkan mendjadi pengusaha (entrepreneur) jang mampu mengkombinasikan faktor2 produksi jang ada didesnja dengan tjara2 jang baru termasuk kesediaan mengambil resiko.

Kenyataan bahwa "kesempatan2 ekonomi" di desa pada umumnya sangat terbatas menyebabkan pengusaha2 swasta kurang perangsang untuk memulai sesuatu kegiatan ekonomi. Ia lebih suka menanamkan modalnya di kota2 yang prospek keuntungannya jauh lebih besar. Juga tidak jarang adanya contoh2 dimana seorang lurah atau anggota pamong desa berusaha setjara swasta untuk diri sendiri dengan modal yang kadang2 "dipindjam" dari desa. Yang demikian ini nantinya akan mempunyai akibat yang sama dan paling sedikit mempunyai proses yang sama dengan pengalaman kegagalan koperasi2 desa selama ini dimana koperasinya sendiri mati tetapi timbul pengusaha2 swasta "bakas" pengurus koperasi desa.

Kiranya desa hanya dapat maju ekonominya bila soal2 demikian mendapat perhatian. Karena sumber2 ekonomi yang sangat terbatas maka perbedaan antara pemimpin desa dan "tokoh2 ekonomi" desa dengan rata2 penduduk desa adalah begitu besar, sehingga lebih dari di-kota2 dan negara pada umumnya disini diperlukan benar2 dedikasi2 para pemimpin desa. Setiap informasi baru yang berguna bagi perkembangan tjara berfikir rakyat desa harus segera disebarkan luaskan, tidak dalam bentuk komunikasi satu arah dari atas kebawah tetapi bersifat timbal balik dari atas dan dari bawah.

b. Semangat gotong rojong dan pemanfaatannya.

Terlalu sering kita dengar bahwa kerdja gotong rojong adalah merupakan satu2nya sistim kerdja yang merupakan kunci tidak berhentinya pembangunan desa. Sistim gotong-rojong ini harus dibina terus dan dimanfaatkan serta diberi isi yang lebih "modern".

Dilain pihak terdapat ke-ragu2-an yang sungguh2 apakah sistim gotong rojong ini benar2 bersifat murni berasal dari rakyat setjara spontan dalam setiap kegiatan. Disana sini telah ditjaba ditanyakan siapa sesungguhnya orang pertama yang mengambil inisiatif melaksanakan pekerdjaan2 gotong rojong. Apakah sebenarnya yang disebut gotong-rojong itu tidak lain daripada peninggalan sistim kerdja tanpa upah untuk radja didjaman dulu? Inilah pertanyaan "ilmiah" yang tjukup lama dibiarkan tanpa diadakan penelitian yang sungguh2 untuk menjawabnya. Tetapi walaupun demikian satu hal adalah pasti yaitu bahwa dalam kenyataannya memang banyak pekerdjaan2 pembangunan desa yang tetap berjalan terus dari hasil kerdja gotong rojong penduduk desa. Mungkin ada yang lebih suka menanamkannya sebagai satu sistim pembayaran pajak kepada pemerintah desa, karena toh terbukti orang yang "mampu" dapat menggantinya dengan uang.

Masalah pemanfaatan semangat gotong rojong ini sebenarnya memang sangat sulit dan masih sangat perlu kita tanyakan dan kita teliti apakah dapat kita pergunakan untuk tujuan2 yang lebih bersifat komersial dan produktif? Walaupun masih untuk kepentingan desa setjara keseluruhan. Kalau semangat ini memang dapat dimanfaatkan diluar pekerdjaan2 dan projek2 yang bersifat "prasarana", maka kiranya perennannya akan sangat besar bagi pembangunan ekonomi desa.

c. Sistem pendidikan pemuda2 desa.

Para ahli disini sadja mengakui bahwa hari depan kemajuan desa bergantung pada kemauan dan kemampuan pemuda2 desa sendiri untuk bekerja keras melaksanakan pembangunan desanya.

Tetapi sementara itu kita lihat kenyataan bahwa pada umumnya pemuda2 desa ini setelah menamatkan pendidikannya tidak benjak jang kembali kedesa untuk memimpin pembangunan desa. Mereka lebih suka bekerja di-kota2 karena sebagai alasan objektief dan subjektief.

Salah satu alasan objektief jang ingin kami ketengahkan disini adalah sebenarnya tidak merupakan kesalahan pemuda itu sendiri tetapi terletak pada sistem dan matjam pendidikan jang diperoleh pemuda2 itu.

Inilah salah satu kelemahan penting dalam sistem pendidikan kita pada umumnya. Pemuda desa tidak mau kembali kedesa karena memang disana tidak tersedia lapangan pekerjaan jang sesuai dengan pendidikan jang diperolehnya. Djadi sebenarnya tidak ada gunanya kita mengharap-kan pemuda2 desa kembali dari kota atau mengharapkan pemuda2 kota "terdjum" ke-desa2, selama sistem pendidikan kita setjara keseluruhan tidak diarahkan kesana. Tentu sadja kita tidak boleh menganggap bahwa sistem jang harus mengganti atau memperbaiki sistem lain itu kemudian akan dapat terus dipakai se-lama2-nja. Dikemudian hari apabila tingkat perkembangan ekonomi sudah menjapai taraf jang berada diatas tarafnya pada waktu sekarang mungkin sekali sistem pendidikan jang kini diusulkan harus ditinjau kembali.

Demikianlah jang sekarang diperlukan adalah pemikiran jang sungguh2 atas sistem pendidikan pemuda2 desa kita mulai dari Sekolah Dasar sampai S.M.A., sehingga dalam waktu 5 - 10 tahun j.a.d. akan tjukup tersedia kader2 pembangunan desa jang benar2 tjukup diperlengkap-pi dengan alat2 dan tjara2 berfikir jang tjotjok buat pembangunan desa jang lebih tjepat.

- 7) Dalam tulisan ini telah ditjoba meninjau berbagai masalah jang kita hadapi dalam persoalan ekonomi desa dan tjara memadjukannya. Pikiran2 jang dikemukakan disini belum tjukup diperlengkapi dengan data2 empiris jang diperlukan. Itulah tugas utama para peneliti kita ahli ekonomi pedesaan. Namun demikian pemikiran kwalitatif seperti dikemukakan disini jang didasarkan pada pengalaman penelitian beberapa tahun perlu dikembangkan dan terus diperdebatkan oleh para ahli kita. Mudah2-an tudjun ini untuk mengundang komentar dan kritik dari para ahli dapat tertjapai sehingga kebenaran teori Boeke mengenai "keharusan pembangunan ekonomi desa berdjalan lambat" dapat kita bentah sekedarnya.

Jogjakarta, 16 September 1969.

DAFTAR BATJAJAN:

1. Deuster, Paul R. : Angka Ragan Hasil Penemuan dari Survey Anggaran Belanja Rumah Tangga D.I.J. tahun 1968, Biro Penelitian Ekonomi U.G.M. 1969.
2. Koentjaraningrat : Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Djakarta 1964.
3. Moscher A.T. : Menggerakkan dan Membangun Pertanian disedur oleh Ir. S. Krisnandi, Penerbit C.V. Yasaguna Djakarta, 1968.
4. Mubyarto : The Elasticity of the Marketable Surplus of Rice in Indonesia. A case study of Java Madura. Disertasi PhD, Iowa State University 1965.
5. Mubyarto : Petani dan Produksi Symposium Masalah Tenaga Kerdja Desa. Ikatan Petani Pantjasila Djakarta 5 - 8 April 1969.
6. Penny, David H. dan Masri Singarimbun : Economic Activity among the Koro Batak of Indonesia. A case study in economic change. Bulletin of Indonesian Economic Studies, February 1967.

PERTANIAN DALAM REPOLITA . *)A. Pendahuluan.

Oleh karena Repelita sudah menegaskan bahwa "titik beratnya di pusatkan pada bidang pertanian", sehingga "medan djuang jang dipilih adalah medan pertanian", dimana "sasaran sentral diletakkan, ichtier dipusatkan dan hasil diharapkan", maka kiranya dapat diduga bahwa semua paper jang dikemukakan dalam Kongres ISEI kali ini akan menjanggung persoalan2 jang menjangkut bidang pertanian.

Maka oleh sebab itu, sesuai dengan penggarisan panitia, paper ini kami bagi dalam 2 bagian. Bagian pertama membahas masalah2 pertanian dalam Repelita, setjara umum, meliputi (1) Tudjurn Repelita Sektor Pertanian, (2) Pertanian sebagai prioritas Repelita, (3) Masalah Kebutuhan Pertanian, (4) Pembangunan pertanian dan pembangunan desa dan (5) Masalah2 pendidikan, penelitian dan penju-luhan dalam bidang ekonomi pertanian.

Bagian kedua menindjau persoalan pembangunan pertanian dengan aspek (1) Kelembagaan (institutional), (2) pembelamdjarn dan (3) kedaerahan (regional).

B. Umum.1. Tudjurn Repelita sektor pertanian.

Dalam sektor pertanian Repelita mentjatakan 3 tudjurn pokok (primer) jaitu :

- a. peningkatan produksi pangan terutama beras.
- b. peningkatan produksi ekspor serta perluasan matjam hasil ekspor dan
- c. perluasan kesempatan kerja dibidang pertanian.

Ketiga tudjurn ini kemudian dikaitkan dengan 2 tudjurn lain-

nja (sekunder) jaitu :

- d. perluasan pasar bagi sektor industri dan
- e. memperbesar kemungkinan penumpukan modal disektor pertanian.

Pengkaitan 2 kelompok tudjurn ini berarti bahwa perantjanaan mengambil assumsi bahwa peningkatan produksi harus juga berarti peningkatan pendapatan nyata petani produsen yaitu assumsi jang realisasinja membutuhkan kebutuhan2 tertentu jang harus dapat dipertahankan walaupun mungkin "biaya" nya besar.

Tudjurn pertama dan kedua peningkatan produksi beras dan bahan2 ekspor kiranya sjukup djelas dan "spesifik" hingga tindakan2 pemerintah jang diperlukan tjukup djelas pula jaitu intensifikasi (dan mungkin ekstensifikasi diluar Djawa) dalam produksi beras, intensifikasi dan "penertiban" penanaman bahan2 ekspor serta perbaikan processing/ pengolahan dengan teknologi terbaru.

*) Kertas kerja untuk Kongres V Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) di Palembang tel. 5 - 8 April 1969.

Tetapi tujuan ketiga jang menjangkut perlucutan lapangan kerdja kiranya tidak begitu mudah. Djuga tujuan2 (d) dan (e) adalah sangat umum sehingga sukar untuk tidak memasukkannya sebagai tujuan umum Repelita bidang pertanian.

Adapun kenaikan produksi beras jang direntjanakan sebesar 46,5 % dalam 5 tahun mungkin tidak terlalu ambisius. Tetapi karena pentja-paiannya sebagian besar diharapkan dari penggunaan bibit baru PB-5 dan PB-8 (0,79 djuta Ha tahun 1969/70 dan 4 djuta pada akhir Repelita) maka test case-nya adalah musim tanam rendengan tahun 1969 ini dimana ada gejala2 petani kurang antusias karena harga hasilnya jang lebih rendah, rasanya jang kurang enak, paka terhadap hama & penyakit dll. Mengenai peningkatan produksi serta diversifikasi hasil2 ekspor maka sukses tidaknya djuga sangat tergantung dari keadaan2 harga2 pasar dunia dan faktor2 lain. Berbagai tjara telah dilaksanakan untuk meningkatkan ekspor karet mutu tinggi, kopra, kopi, teh, tembakau dll. Dalam hal ini intensifikasi penggunaan teknologi terbaru memberikan harapan sangat besar akan berhasilnya usaha2 tersebut, disamping perbaikan sistem tata niaga didalam negeri dan peningkatan efisiensi. Pemerintah berdjaja upaja agar petani produsen barang2 ekspor ini makin besar prosentase pendapatannya.

Tentang perlucutan kesempatan kerdja dan tujuan2 sekunder lain nya masih belum terlihat adanya tanda2 jang mengembirekan. Hal ini disebabkan karena tujuan2 tersebut sangat erat hubungannya dengan kebijaksanaan ekonomi pada umumnya jang dalam saat permulaan Repelita ini masih belum dapat dihalikikan dari tekanannya pada pengendalian inflasi ke penggiatan kembali roda produksi dalam negeri.

2. Prioritas Pertanian.

Ada orang atau golongan jang masih tidak bisa menerima mengapa sektor industri jang lebih banyak kemungkinan memberikan kesempatan kerdja tidak diberi prioritas utama dalam Repelita, padahal terbukti pengangguran makin meradja.

Dalam hal ini djalan pikiran Repelita sesungguhnya tjukup sederhana dan logis jaitu memilih sektor jang "strategis" dan "terpenting" ditinjau dari berbagai faktor " Pembangunan disektor pertanian diduga dapat membuka kemungkinan bagi dirangsangnya pertumbuhan di-lain2 sektor, sehingga terbukalah kesempatan bagi usaha jang setjara serentak dapat mendobrak dinding keterbelakangan ekonomi Indonesia".

Kini jang lebih penting adalah meneliti lebih lanjut bagaimana realisasi "konsensus" pemberian prioritas pertanian tersebut. Untuk ini dapat diadakan peninjauan dari 3 segi jaitu Rentjana Anggaran Belandjaan Repelita, daftar projek2 jang ada dan isi kebijaksanaan2 pokok baik dalam Repelita I 1969 - 1974 maupun dalam Repelita2 berikutnya.

a. Rentjana Anggaran Belandja.

Kalau kita lihat angka2 pembelandjaan Repelita sepintas lalu maka akan tampak bahwa sektor pertanian mendapat "tejatek" anggaran jang

besar misalnja untuk 5 tahun Rp. 319 milyar dari Rp. 679 milyar atau 46 % atau dalam tahun pertama Rp.35,1 milyar dari Rp.80,5 milyar atau 44 % (dalam tahun pertama 1969/70 - 1970/71). Jumlah pembelanjaan ini dalam konjeksennja dapat djauh lebih besar karena sektor perumahan dan pariwisata bila ini djuga dichususkan terutama pada "djalan2 ekonomi", akan memberikan hasil positif pada pembangunan pertanian.

Tetapi sebaliknya jang masih perlu dichawatirkan adalah apakah dalam konjeksennja anggaran2 pertanian jang besar itu nanti benar2 dipergunakan se-tepat2-nja. Kontrol jang sangat ketat diperlukan dalam hal ini agar misalnja "projek pengairan" tidak bisa di-interpretasikan sebagai "pembangunan (perumahan pegawai) pengairan".Kechawatiran ini berlaku djuga atas alokasi2 global lainnja dimana masih dimungkinkan penjiimpangan2 jang tidak dikendalikan.

Menang tepat djuga "pessimisme" Repelita atas sumber2 pembelanjaan diluar anggaran bagi sektor pertanian (hanya 21% baik dalam th. pertama maupun selama 5 th.)

Kirinja saja tarik pertanian tidak pernah akan begitu besar dan bersifat "lenggeng", karena sifat demandnja jang inelastis maka pertanian selalu dalam keadaan jang kurang menguntungkan sehingga kurang begitu menarik bagi modal besar swasta.

b. Projek2.

Tanpa melihat RAPEN tahunun maka Repelita sesungguhnya tidak berbitjara banyak mengenai projek2. Walaupun hal ini djelas merupakan kelemahan njata daripada Repelita namun kirinja tak bisa dihindari lagi. Repelita kita saat ini adalah masih berupa "policy planning" dan bukan "project planning".

Konjeksenn ini menimbulkan kebutuhan jang sungguh2 akan petugas2 jang setjara ichlas "mengerti" apa jang diperlukan untuk membangun dan mengembangkan pertanian baik dalam bidang2 pekerdjaan jang langsung berhubungan dengan pertanian maupun dalam bidang2 lain. Petugas2 dalam bidang anggaran, industri, pekerdjaan umum dll. harus dapat mengemban amanat Repelita I bahwa :

"lain2 sektor merupakan penundjang dan pendorong pertanian. Baik sektor industri, djasa2 ataupun prasarana diutamakan fungsinya masing2 sebagai penundjang dan pendorong sektor pertanian. Dengan demikian terdapat pula unsur pengarahan dari pembangunan di lain2 sektor. Dan tertjiptalah kini ukuran objektif untuk menentukan skala prioritas dari usaha di-masing2 sektor."

c. Kebidjaksanaan pokok Repelita.

Disamping kebidjaksanaan pokok pemerintah sekarang untuk mendjalin stabilitas harga2 sebagai conditio sine qua non adanya pembangunan jang mengarah - berdasarkan prioritas2 Rentjana Pembangunan maka Repelita dengan tepat sekali menjatakan perlunya "ketetapan pengambilan keputusan, interpretasi serta pelaksanaan-nja oleh badan2 pelaksana ditingkat atas sampai ditingkat bawah."

Sementara itu untuk mengamankan pentjapaian tudjuan2 tersebut berdasarkan prioritas yang telah ditentukan maka diperlukan pula kebidjaksanaan2 khusus yang memberi perangsang pembangunan pertanian melalui kebidjaksanaan2 harga, perkreditan, fiskal, moneter, impor, ekspor dan lain2. walaupun tentu saja Repelita tidak dapat diharapkan men-tjantumkan kebidjaksanaan2 tersebut setjara detail-terpeintji, namun pengalaman2 yang sudah2 selalu memberi peluang pada perbedaan interpre-tasi dan pelaksanaan. Kedjadian demikian harus dihindari apabila kita ingin mengamankan kebidjaksanaan yang baru dan berani dari pemerintah untuk, berbeda dengan masa lalu, memberi prioritas pada pembangunan (sektor) pertanian. Petani kita sudah berulang kali "dipermainkan" de-ngan djandji2 yang kiranya harus didjaga tegas tidak terulang kali ini.

3. Kebidjaksanaan Pertanian.

Apa yang disebut "kebidjaksanaan pertanian" (agricultural policy) sampai saat ini belum pernah ada dinegara kita. Suatu bukti nyata ada-lah tidak adanya kepastian siapa sesungguhnya "penanggung djawab" ke-bidjaksanaan pertanian ini. Kita tidak pernah lupa pengalaman pahit krisis beras akhir 1967 dimana tidak ada orang/badan yang merasa ber-tanggung djawab atas terdjadinja krisis itu sehingga Presiden sendiri "terpaksa" tampil kedepan menjatakan diri sebagai yang bertanggung dja-wab. Dengan kedjadian itu dapatkah kita mengambil kesimpulan bahwa me-mang Presiden sendirilah yang memegang tanggung djawab kebidjaksanaan pertanian, sedangkan Menteri2 Pertanian, Perdagangan, BUL dll. hanya pelaksana/pembantu Presiden belaka ??

Memang mungkin Menteri Pertanian seorang diri tidak dapat ber-fungsi sebagai penanggung djawab kebidjaksanaan pertanian keseluruhan sebab tidak dapat dihindari bahwa persoalan pertanian ini menjangkut tugas2 Menteri2 Perdagangan, Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Dalam Negeri, Perhubungan dsb. Misalnja impor pupuk sekarang didjamin oleh Menteri Perdagangan. Pembelian beras didalam negeri oleh Menteri2 Ke- uangan, Perdagangan, Bank Indonesia, Bulog dsb, perbaikan pengangkutan dari prasarana djalan oleh Menteri2 Perhubungan dan Pokordjaan Umum dan Tenaga dll. Untuk mendjemin berhasilnja tudjuan Repelita khususnja sektor pertanian maka perumusan dan pelaksanaan kebidjaksanaan perta-nian yang menjeluruh dan konsisten perlu diadakan oleh sematjam "Dewan" yang terdiri dari beberapa Menteri yang langsung berhubungan dengan persoalan pembangunan pertanian. Penundjukan Menteri Pertanian sebagai Ketua Sektor Pertanian dalam rangka pelaksanaan Repelita perlu disem - s but sebagai langkah yang tepat kearah itu.

Selain itu kebidjaksanaan pertanian yang baru nanti perlu segera menghapuskan sisa2 kebidjaksanaan pertanian dari djaman pendjadjahan dan feodalisme yang masih ada; yang bersifat menghambat pembangunan pertanian dan peningkatan taraf hidup petani.

Karena perenan yang begitu penting yang dipegang oleh beras seba-gai makanan pokok rakyat kebidjaksanaan2 khusus telah digariskan oleh Repelita meliputi kebidjaksanaan2 pemasaran & kebidjaksanaan harga,

perkreditan dll.

Tetapi juga kebijaksanaan2 ini semua masih berupa prinsip2 umum yang memerlukan segera penggarapan2 lebih lanjut. Misalnja penguasaan rumus tani yang telah demikian luas dibitjarekan sebenarnya belum pernah setjara langsung berfungsi sebagai "pelindung" pada petani, sebab pada waktu harga turun lebih rendah daripada Rumus Tani diboborapa daerah pemerintah belum dapat berbuat apa2. Hal ini disebabkan karena mempertahankan rumus tani setjara konsekwen memerlukan "policy tunggal" dari beberapa Menteri/badan d.h.i. Menteri2 Pertanian, Keuangan, Bappenas, Gubernur Bank Sentral. Karena belum adanya policy tunggal dalam hal beras ini maka segala persoalan yang timbul selama ini masih ditackle setjara tambal sulam dan BUL sebagai badan pelaksana tidak mempunyai pegangan yang pasti dan disana sini menjadi "policy making body" sendiri. Untuk mengsucceskan program beras dalam Repelita ada saran untuk membentuk suatu "Dewan Beras" (Rice board) dengan anggota2 pejabat tersebut diatas yang diperlengkapi dengan suatu staff ketjil ahli2 ekonomi yang diambil dari beberapa badan/Departemen. Usul seperti ini sejogjanja mendapat perhatian pemerintah.

Mengenai usaha peningkatan produksi dengan menggunakan bibit2 padi baru PB-5 dan PB-8 dengan menggunakan lembaga2 Bimas-baru, Inmas Baru, Bimas Gotong Rojong dsb., disana sini telah timbul berbagai persoalan yang mungkin akan menghambat realisasi target2 yang telah ditentukan. Masalah2 yang timbul mengenai bibit baru PB-5 dan PB-8 a.l. adalah:

- a. mudah rontok.
- b. sangat peka terhadap hama dan penyakit.
- c. rasanya yang kurang enak dan keras terutama bila sudah dingin.
- d. terlalu pendek untuk dipanen dengan ani2. Kalau dipergunakan sabit diperlukan tenaga laki2 yang upahnja lebih mahal.
- e. karena padi yang lebih ketjil maka untuk waktu yang sama pendapatan penderop djauh lebih ketjil ($\pm$ 60%).
- f. djumlah keseluruhan permodalan yang sangat besar lebih2 dengan harga pondjualan padi yang lebih rendah daripada biasa hal ini dirasa sangat berat.
- g. dan lain-lain.

Tetapi semua persoalan ini sangat kelihatan menondjol karena pemerintah agak terlalu "tergosa2" dalam melaksanakan perkenalkan bibit baru dan ini sebenarnya sudah merupakan penyakit lama yang selalu kita ulang. Dengan sedikit lebih ber-hati2 maka hasilnja akan lebih baik dan tidak akan menimbulkan ketegangan2 disana sini.

4. Pembangunan Pertanian dan Pembangunan Desa.

Disebabkan oleh pemberian prioritas pada pembangunan pertanian maka Repelita menaruh perhatian khusus pada persoalan pembangunan daerah dan pembangunan desa karena potensi2 ekonomi terbesar memang terdapat di-daerah2 dan di-desa2.

Salah satu masalah pokok yang dihadapi oleh Repelita adalah

desa di Indonesia menjadi 2 kategori berdasarkan kepadatan penduduk. Menurut pendapat kami pembagian desa dengan dasar ini saja tidak menolong kita dalam menganalisa masalah2 desa. Desa2 di Indonesia berbedabeda yang satu dari yang lain karena berbagai faktor misalnja kesuburan tanah, keadaan pengairan dan fasilitas prasarana, jarak dari kota, tradisi dan kepertjajaan penduduk desa, dll. yang kesemuanya mungkin dapat tertjakup dalam "tingkat komersialisasi" desa. Tingkat komersialisasi ini merupakan variabel baru yang dapat "menerangkan" perbedaan kemajuan desa yang satu dengan yang lain. Dus perbedaan permasalahan desa tidak mungkin dapat diterangkan hanya dengan man-land ratio saja.

Tetapi walaupun Repelita mengadakan perbedaan desa hanya atas dasar man-land ratio saja, sebenarnya dalam mengupas masyarakat desa dan modal desa dibahas pula faktor2 kelembagaan (insitutionil), faktor modal dll. Dalam membahas soal ini kiranya perlu disinggung fungsi kelembagaan yang dianggap menonjol di masyarakat kota dan tidak demikian halnya di masyarakat desa. Pernyataan demikian menurut pendapat kami tidak tepat kalau tidak dapat dikatakan justru terbalik sama sekali. Sifat kegotong-rojongan penduduk dan masyarakat desa sesungguhnya jauh lebih kuat dimasyarakat desa dan hampir lenyap samasekali di masyarakat kota.

Djuga tidak tepat penggambaran perkembangan desa yang "lamban" hanya karena tjiri utama daerah pedesaan yang berdasar "pertanian". Pertanian tidak dapat "di-sinonim-kan" dengan "masyarakat yang banjak terikat pada kebiasaan2 serta tradisi2 dan lamban menerima pemikiran2 baru kearah kemajuan", lebih2 bila dikatakan lebih lanjut bahwa masyarakat kota lebih mudah menerima dorongan kearah kemajuan berhubung "tersedianja prasarana naupun sarana2 sosial, politis dan ekonomis yang tjukup."

Pertama, penganutan kebiasaan2 dan tradisi bukan monopoli masyarakat desa. Banjak sekali orang2 kota dan masyarakat kota yang masih pertjaja pada kebiasaan, tradisi & kepertjajaan yang tidak dapat diterima logika. Kedua, banjak tjontoh negara2 pertanian yang dinamis, tjepat menerima/mengadaptir teknologi baru. Ketiga, kalau masalah desa hanya karena kurangnya prasarana2 maupun sarana2 sosial, politis dan ekonomis maka pemecahannya sangat sederhana yaitu dengan mengadakan prasarana dan sarana2 tersebut diatas. Dengan mengingat hal2 diatas sesungguhnya kita yakin bahwa persoalannya bukanlah sesederhana ini.

Demikian, maka langkah2 yang akan ditempuh sebagaimana ditunjukkan dalam Repelita tidak tepat mengenai sasarannya. Langkah2 itu semua bertolak dari asumsi bahwa desa memang hanya terdiri dari 2 natjen sebagaimana digambarkan sebagai kategori I dan II dan bahwa se-akan2 kita sudah mengethui dengan mendalam apa desa itu dan bagaimana tjiri dan kelakuannya. Inilah yang harus diberi prioritas utama dalam penelitian2 sosial ekonomi desa sebagai dasar penentuan langkah2 kebijaksanaan dalam membangun desa khususnya pertanian pada umumnya.

5. Pendidikan, penelitian dan penjurulahan bidang ekonomi pertanian.

Berhubungan dengan penelitian yang mendalam tentang desa serta tjiri dan keadaannya, maka suatu usaha yang lebih sungguh-sungguh diperlukan dalam pendidikan penelitian dan penjurulahan bidang ekonomi pertanian. Mengenai pendidikan Repelita menyatakan a.l. sbb. :

" Pendidikan pertanian akan memperoleh perhatian utama karena bidang pertanian mendapat prioritas pertama dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun. Djuga akan dilakukan usaha pendidikan para petani guna meningkatkan ketrampilan mereka dan memberikan pengetahuan tentang tjara-jara baru untuk meningkatkan produktivitas. Pun akan ditingkatkan training dan upgrading bagi para tehnisi pertanian."

Pendidikan pertanian ini ditudjukan pada 3 golongan yaitu :

(a) golongan bukan petani yang tidak mempunyai hubungan langsung dengan pertanian, (b) golongan bukan petani yang melayani kepentingan petani dan (c) golongan petani sendiri.

Kepada golongan pertama sifat pendidikan diarahkan pada peningkatan apresiasi serta pengertian mereka mengenai usaha pertanian dan peranan petani dalam pembangunan ekonomi. Kepada golongan kedua program pendidikan Repelita dititik beratkan pada perbaikan mutu penjurulahan, penelitian, perentjanaan dan pendidikan pada taraf perguruan tinggi. Akhirnya bagi golongan petani disediakan dua jenis pendidikan yaitu pendidikan dasar dan pendidikan penjurulahan.

Masalah-masalah yang kita hadapi dalam hal ini banyak sekali sedangkan yang kita kerjakan sangat tidak memadai. Sedjak 1965 Pemerintah melaksanakan projek Survey Agro Ekonomi untuk mengadakan penelitian-mendalam tentang keadaan dan persoalan-persoalan sosial ekonomi petani/pertanian. Pengalaman selama ini membuktikan masih sangat kurangnya tenaga-penelitian yang berpengalaman untuk menjalankan penelitian-penelitian itu. Suksesnya program-penjurulahan sangat tergantung pada hasil-penelitian tersebut diatas. Penguasaan ketiga persoalan tersebut setjara bersama-sama dan menjelurahi merupakan syarat mutlak untuk mencapai hasil optimal.

C. Aspek kelembagaan, pembelendjauan dan kedaerahan.

1. Permasalahan kelembagaan.

Masalah-masalah pertanian yang menjangkut bidang kelembagaan (institutional) meliputi segala persoalan petani dalam memproduksi hasil-pertanian, memasarkannya keluar dan dalam membeli barang-barang dari luar baik barang-barang djadi maupun faktor-faktor produksi.

Tiga persoalan yang sangat menonjol pada saat ini adalah masalah peranan modal asing dalam peningkatan produksi beras melalui "peminjaman" satu "paket faktor-faktor produksi" (CIBA, HOECHST, COOFA, Tani Makmur dll.) masalah peranan lembaga desa dan badan kredit desa (BKD) dan peranan Koperta sendiri.

Dalam hal CIBA dll. perusahaan-perusahaan asing tersebut subgrainnya telah disinggang diatas, persoalan-persoalan tidak akan terlalu menonjol apabila

pemerintah tidak terlalu ter-gesa2. Karena ke-ter-gesa2-an ini maka projek2 tersebut benar banjak "mendedjutkan" petani sebagai pelaksana produksi yang tanpa disertai penjelasan2 yang cukup, tahu2 sudah mendapat bibit baru, pupuk, kredit dll. Tidak hanya petani saja yang merasa segala2-nja serba mendadak tetapi juga instansi2 pemerintah di-tingkat bawah mendapatkan instruksi2 "serba kilat". Baru pertama kali dalam sedjarah kemerdekaan, petani merasa mendapat instruksi dari instansi pemerintah dalam memproduksi.

Kami tidak mengungkiri maksud baik dari pemerintah untuk berusaha memajukan masalah beras kita dengan usaha2 "serba kilat", tetapi pertanian bukanlah pabrik yang sebagian terbesar nilai faktor produksi nja terdiri dari mesin2. Dichawatirkan penggunaan approach industri terhadap pertanian ini akan menimbulkan ketegangan2 disana sini.

Walaupun demikian juga bisa dimengerti mengapa pemerintah d.h.i. Departemen pertanian sangat tertarik atas projek2 seperti ini karena disamping harapan peningkatan hasil yang sangat cepat, dengan projek ini instansi2 pelaksana program2 pertanian (Dinas Pertanian dll.) mendapat perhatian khusus dari pemerintah dengan perlengkapan jeep, sepeda motor, alat2 kantor dsb. yang tanpa projek ini tidak akan mudah diperoleh. Dengan adanya perlengkapan ini memang diharapkan pekerjaan2 penjurulahan akan menjadi jauh lebih beres.

Tetapi sekali lagi yang perlu selalu diingat akhirnya adalah hasilnya bagi petani sendiri: positif-keh atau negatif atau mana yang lebih besar dari keduanya.

Juga persoalan2 yang menjangkut peranan kredit2 desa dan lembaga2 desa sejogjanja di-tackle setjara sabar dan berhati2. Ini tidak berarti kita lebih baik "alon2 waton kelakon". Tetapi hendaknya di-djaga agar jangan sampai hal2 negatif melebihi hal2 positif dalam setiap kebijaksanaan pemerintah. Harus diakui bahwa pengetahuan kita mengenai petani kita sebenarnya masih sangat terbatas. Hanya dengan pengetahuan yang lebih banjak mengenai mereka, maka usaha2 kita akan mendapat hasil maksimal.

2. Aspek pembelandaian.

Aspek pembelandaian daripada Repelita sektor pertanian sudah disinggung diatas, dimana diperlukan kontrol yang ketat daripada dana2 yang sudah disediakan.

Persoalan yang masih belum dapat dipetjahkan dengan mudah ialah pembelandaian program beras pemerintah yang dilaksanakan oleh BUL. Dalam hal ini sekali lagi mutlak diperlukan policy tunggal dari Departemen2 yang bersangkutan, sebab bagaimanapun juga pentingnya stabilisasi harga pangan, tetapi tidak bidjaksana untuk menjadikan anggaran belandaian yang tak terbatas. Perhitungan harus diadakan sungguh2 agar pembelandaian pangan ini tidak terlalu mempersempit ruang gerak untuk kebutuhan investasi sektor2 lain.

Dalam hal ini peranan bantuan pangan dari negara2 kreditur khususnya PL-480 dari Amerika Serikat sangatlah penting. Bahkan dapat di-

sini dikatakan bahwa suksesnya program pangan kita dalam 1 tahun ini ditinjau dari sudut tujuan satbilisasi/pondolali inflasi untuk se bagian disebabkan oleh bantuan pangan PL-480 baik jang berupa beras maupun tepung terigu dan bulgur.

Jang harus diingat dalam hal ini ad l h agar bantuan pangan ini djangan terlalu ber-lebih2-an sehingga djustru dapat merugikan produksi pangan dalam negeri. Hal ini sudah kita alami 10 bulan terakhir dimana perkembangan harga beras merupakan disincentive terhadap produksi beras dalam negeri. Salah satu tindakan tjepat pemerintah perlu segera diadakan untuk mendjaga perimbangan harga2 beras dengan harga barang2 jang dibeli produsen beras baik barang2 djadi maupun faktor2 produksi. Bila pemerintah tetap ingin mempertahankan policy "pangan murah" seperti waktu ini, maka minimal harga pupuk harus dapat diturunkan/disesuaikan dengan pedoman "Rumus Tani".

3. Aspek kedaerahan. (regional).

Aspek regional masalah pangan ada berbagai rupa a.l. :

- a. usaha pengurangan perbedaan harga antar daerah.
- b. transport dan perdagangan antar daerah.
- c. policy investasi bidang pertanian.
- d. policy harga pupuk dll.

Dengan stabilnja harga beras nampak ketjenderungan makin berkembangnja perbedaan harga antar daerah. Hal ini sangat menggembirakan. Tetapi masalah lain jang masih belum dapat dipetjahkan adalah masalah daerah2 surplus beras seperti Sulawesi Selatan, Lombok, Kalimantan Selatan dan Atjeh. Daerah2 ini merupakan daerah beras jang dalam Repolita berusaha terus meningkatkan produksi dengan perbaikan pengairan, perbaikan processing dan marketing dan lain2. Bila usaha2 ini berhasil maka djelas djustru akan mempersulit daerah2 ini dalam marketingja. Pernah Sulawesi Selatan mengusulkan meng-"ekspor" beras ke Djawa dengan harga lebih murah dari harga beras jang diimpor dari luar negeri. Mengenai persoalan ini sampai sekarang belum ada persesuaian pendapat antara pemerintah daerah dan BUL; jang penting harus diperhatikan adalah pertama, bagaimanapun djuga daerah2 jang masih mempunyai potensi besar untuk meningkatkan produksi djangan sampai mendapat hambatan disincentive dan kedua, pedoman rumus tani harus dapat dipertahankan pada level petani, sehingga petani dapat benar2 terangsang dan menikmati hasilnja.

Demikianlah policy harga pupuk, policy investasi, transport dan perdagangan dan lain2. hanya akan mantjapai hasil optimal bila di-tackle setjara menjeluruh tidak sendiri2 setjara "tambal sulam".

D. Penutup.

Permasalahan pertanian dalam Repolita jang dikemukakan dalam kertas kerdja ini tidak bersifat "exhaustive". Masih banyak persoalan2 lain jang belum dibitjarakan disini. Survey2 terus menerus perlu dilakukan agar kita dapat "mendalami" masalah2 jang benar2 dihadapi baik

oleh petani maupun oleh pelaksana2 policy pertanian di-daerah2. Pengetahuan kita semua mengenai ini sungguh masih sangat sedikit.

Walaupun demikian tidak ada alasan bagi kita untuk tidak optimis dalam melaksanakan pembangunan pertanian di-negara kita. Pimpinan nasional kita sudah berhasil "menangkap" kuntji persoalan ekonomi negara kita bahwa pembangunan pertanian merupakan kuntji dalam mengedjar ketinggalan kita dalam pembangunan ekonomi. Dengan kerja keras dan lebih ber-sungguh2 pertanian kita akan maju dan peningkatan taraf hidup petani menjadi kenyataan.

Jogjakarta, 1 April 1969.

LAMPIRAN I

Tabel II - 7

Anggaran Pembangunan Negara dan Pembiayaan diluar
Anggaran Pembangunan menurut sektor
1969/70 - 1973/74
(dalam milyar rupiah, harga2 akhir 1968)

S e k t o r	1969/70			1969/70-1973/74		
	Anggaran pembangu- nan	Lain2	Djumlah	Anggaran pembangu- nan	Lain2	Djumlah
1. Pertanian & irigasi	35,1	8,00	43,1	319	76	395
2. Industri & pertambang- an.	18,3	28,00	46,3	130	250	380
3. Perhubungan dan pariwisata	27,1	2,00	29,1	230	35,0	265
Djumlah :	80,5	38,00	118,5	679	361,0	1040

Tabel III - 5

Projeksi Impor Bahan Makanan dan Pupuk 1969/70 -1973/74
(f.o.b. dalam jutaan US \$)

	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74
1. Beras	106	88	63	29	-
2. Torigu	50	48	46	43	42
3. Bahan makan lain	20	21	22	24	25
4. Pupuk	72	79	92	80	50

LAMPIRAN II

Tabel I - 1

Sasaran2 Fisik Rentjenan Pembangunan Lima Tahun .-
(sektor pertanian)

Budidaja	Kesatuan	1969 - 70	Sasaran 1973/74	Persentase kenaikan.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Beras	djuta ton	10,52	15,42	46,5
2. Kelapa sawit				
-minjak	ribu ton	172,00	273,00	59,8
-inti	ribu ton	41,00	68,00	65,8
3. Gula	ribu ton	677,00	907,00	33,9
4. Kopra (Perk.neg.)	ribu ton	1,10	1,50	36,3
5. Tjoklat (-id-)	ton	815,00	1625,00	99,3
6. Djagung	djuta ton	3,37	4,23	25,5
7. Katjang2-an	djuta ton	0,95	1,40	47,30
8. Sajur2an&buch2an	djuta ton	8,30	11,20	34,90
9. Ubi2-an	djuta ton	15,66	18,09	15,50
10. Iken	ribu ton	1423,00	1969,00	38,30
11. Kaju	ribu m3	2900	7900,00	172,40
12. Susu	djuta kg	2,04	5,09	149,50
13. Daging	djuta kg	64,34	107,90	67,70
14. Telur	djuta kg	4,69	15,12	222,3

+++++

LAMPIRAN III

Tabel VI - 1 & VI - C - 1 .--
Produksi rata2 tahunan
Bahan2 pertanian terpenting 1953-1967
(djuta ton)

Nama bahan/tanaman (budidaja)	1953 - 57	1958 - 62	1963 - 67
<u>Bahan makanan</u>			
Beras	7,57	8,43	8,73
Djagung	2,07	2,54	2,92
Ubi kaju	9,42	11,58	12,10
Ubi djalar	2,30	2,96	2,84
Kedeles	0,35	0,42	0,38
Katjang tanah	0,22	0,25	0,26
Perikanan { laut	0,40	0,45	0,65
{ darat	0,22	0,30	0,44
<u>Bahan2 eksport</u>			
1. Perkebunan Besar.-			
Karet	0,278	0,228	0,221
Kelapa sawit(minjak)	0,164	0,146	0,159
Teh	0,039	0,046	0,041
Gula	0,621	0,593	0,661
Kopi	0,160	0,160	0,170
2. Perkebunan Rakjat.-			
Karet	0,476	0,457	0,512
Teh	0,024	0,033	0,043
Kopi	0,047	0,077	0,106
Lada	0,140	0,240	0,500
Tembakau	0,550	0,520	0,790
Kopra	10,560	12,660	12,980

Tabel VI - C - 2
Produksi rata2 per hektar hasil2 utama perkebunan
(kilogram)

Budidaja	1953 - 1957	1958 - 1962	1963-1967
<u>Perkebunan besar</u>			
Karet	645	548	581
Teh	578	744	664
Kopi	331	394	480
Gula	10100	10100	8000
<u>Perkebunan rakjat</u>			
Karet	378	315	338
Kopi	317	330	409
Lada	689	690	1291
Tembakau	404	377	109
Teh	383	530	693
	715	773	718

Tabel VI - 2

Pembiajaan Rentjann Pembangunan Lima Tahun
1969/70 - 1973/74
Pertanian dan Irigasi
(dalam miliar rupiah)

Bidang / Sektor Subsektor/Program	1969/70 Anggaran Pembangunan (2)	1969/70 - 1973/74		
		Anggaran Pembangunan (3)	Sumber lain (4)	Djumlah (5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<u>Bidang Ekonomi</u>				
A. Sektor Pertanian & Irigasi	35,132	319,00	76,00	395,00
1. Sub Sektor Per- tanian	9,228	83,00	76,00	159,00
a. Program pening- katan produksi bahan makanan	2,929	30,00	10,00	40,00
b. Program pening- katan produksi hasil perkebunan	4,924	23,00	18,00	41,00
c. Program pening- katan produksi perikanan	0,528	10,00	12,00	22,00
d. Program pening- katan produksi hasil kehutanan dan pembinaan hutan	0,602	10,00	28,00	38,00
e. Program pening- katan produksi peternakan	0,245	10,00	8,00	19,00
2. Sub-Sektor Irigasi	25,904	236,00	-	236,00
a. Program penjela- matan tanah dan air	0,435	7,00	-	7,00
b. Program perbaik- an irigasi	7,592	70,00	-	70,00
c. Program perluasan irigasi	7,192	60,00	-	60,00
d. Program perbaikan dan pengamanan sungai	1,575	20,00	-	20,00
e. Program pemba- ngunan irigasi lainnya	9,107	79,00	-	79,00
B. Kegiatan2 pertanian dan Irigasi jg pembiajaan nja diperhitungkan da- lam sektor2 lain	-	-	-	-
<u>Bidang Sosial:</u>				
Sektor Pendidikan dan Kebudayaan	-	-	-	-
Sub-sektor pendidikan dan penelitian insti- tutionil	-	-	-	-
Program pendidikan/la- tihan institutionil sub sektor pertanian	0,419	3,40	-	3,40
Program peningkatan pe- nelitian/survey sub-sek- tor pertanian	0,106	0,89	-	0,89
Program peningkatan pe- nelitian/survey sub-sek- tor Irigasi	0,070	P.M.	-	P.M.
<u>Bidang Umum:</u>				
Sektor Pemerintahan Umum	-	-	-	-
Sub sektor Pem. Umum	-	-	-	-
Program Penjempurnaan Pra- sarana Fisik sub-sektor pertanian	0,418	P.M.	-	P.M.

PETANI DAN PRODUKSI.

1. Pendahuluan:

Kalau Menteri Tenaga Kerdja R.I. pernah menginstruksikan untuk memperhitungkan pengaruh kesempatan kerdja (employment effect) daripada Repelita, maka sebenarnja masalah tenaga kerdja (desa atau kota, pertanian atau industri) sudah lama mendapat perhatian pemerintah.

Sesungguhnja pembentukan Departemen Tenaga Kerdja merupakan langkah pertama kearah realisasi perhatian pemerintah itu.

Walaupun demikian, pokok persoalan symposium ini : "Masalah tenaga kerdja desa " benar2 merupakan hal jang baru sebab pada umumnya kalau orang berbitjara tentang " Masalah tenaga kerdja" maka jang digambarkannya adalah tenaga kerdja/buruh di-kota2, masalah rasionalisasi dan masalah2 buruh lain jang bersifat perkotaan (urban). Sebaliknya masalah tenaga kerdja desa rupa2-nja dianggap menjadi kompetensi Departemen Koperasi dan Transmigrasi atau Departemen Pertanian.

Kenjataan jang demikian ini menyebabkan persoalan tenaga kerdja desa tidak/belum diletakkan pada proporsi jang sebenarnja. Persoalan ini lebih banyak dianggap sebagai bagian dari pada persoalan makro proses pembangunan pertanian daripada persoalan mikro perusahaan pertanian.

2. Persoalan tenaga kerdja dan persoalan penduduk:

Oleh sebab itu dalam literatur, persoalan tenaga kerdja umumnya baru dibahas dengan judul /"persoalan penduduk " jaitu persoalan keseimbangan (atau ketidak seimbangan) antara jumlah produksi bahan makanan (food supply) dan jumlah manusia jang memekannya (food demand).

Itulah sebabnya dalam seminar2 sering dibahas masalah "Penduduk dan Pembangunan Ekonomi", "Kebidjaksanaan Penduduk dan Transmigrasi", "Penduduk dan industrialisasi" dll.

Djadi aspek penindjauan masalah tenaga kerdja umumnya adalah bersifat macro-ekonomi, dan sedikit sekali jang bersifat mikro-ekonomi jaitu jang menindjau peranan tenaga kerdja dalam hubungannya dengan faktor2 produksi lainnya jaitu: tanah, modal, dan management. Salah satu sebab daripada ini adalah karena belum banyak ahli2 kita jang menaruh perhatian pada penelitian2 mikro-ekonomi jang dimaksud baik karena belum tjukupnja data2 kuantitatif jang tersedia maupun karena sebab2 lainnya.

3. Tenaga kerdja pertanian:

a. Tenaga kerdja di "desa" atau "pertanian":

Kalau symposium ini bertemakan "masalah tenaga kerdja desa" maka menurut pendapat kami jang dimaksud tidak lain adalah "masalah tenaga kerdja pertanian". Tentu saja dapat diperdebatkan

bahwa desa yang memang masih merupakan kesatuan sosial ekonomi yang kuat dan merupakan kesatuan administratif otonomi terendah, mempunyai masalah2 tersendiri yang perlu disoroti setjara khusus.

Tetapi yang jelas adalah bahwa kalau tenaga kerdja akan ditinjau setjara mikro-ekonomi maka yang lebih relevant adalah "pertanian" sebagai "industri" (primary industri) sebagai lawan dari pada pabrik2 atau manufacturing industry (secondary industri) dan perusahaan jasa2 (tertiary industry).

Analisa tenaga kerdja dalam satu desa tidak akan merupakan analisa ekonomi yang murni tetapi akan bertjampur dengan soal2 sosial, tradisi, keagamaan dll. Dus ini berarti analisa makro pada levelnya yang paling rendah. Dalam tulisan ini kami ingin memberikan perhatian sekedarnya kepada ke-dua2-nja, tetapi dengan tekanan pada aspek mikro-ekonominya karena masih kurangnya perhatian pada aspek ini sebagaimana digambarkan diatas.

b. Aspek penindjauan makro:

Aspek penindjauan makro ini dapat mempergunakan sendjata2 analisa yang biasa dipergunakan setjara nasional tetapi yang disini diterapkan pada tingkat desa sebagai "daerah" (regional). Dalam hal demikian maka dapatlah ditjoba diperhitungkan/dianalisa "peranan" tenaga kerdja desa dalam rangka pembangunan desa pada umumnya. Disini diperlukan penaksiran2 "pendapatan desa", (total dan per capita), produksi berbagai aktivitas ekonomi, perdagangan antara desa & kota, peranan pembentukan modal dsb. Sebagai analisa portjobaan dapatlah misalnja dilihat bagaimana pemanfaatan pemberian subsidi Rp.100.000,- baru2 ini pada tiap2 desa dan melihat efeknya bagi pembangunan desa pada umumnya.

c. Aspek penindjauan mikro ekonomi:

Aspek penindjauan mikro ini melihat peranan tenaga kerdja pertanian atau petani produsen sebagai salah satu faktor utama dalam proses produksi pertanian. Tentu saja penting tidaknya faktor tenaga kerdja ini tergantung pada berbagai faktor a.l. tenaga kerdja itu sendiri (manusia maupun penggantinya yang terdekat jaitu ternak), supply modal dan tanah dll. Selain itu kbidjak sanaan pemerintah dibidang perpadiahan, harga, impor-ekspor dll. juga mempengaruhi penggunaan tenaga kerdja pertanian.

Dalam hubungan ini ingin kami per-tama2 mengemukakan kesimpulan dari Clifford Geertz (2) bahwa se-akan2 sawah2 di Djawa mempunyai kapasitas yang tak terbatas untuk menampung tenaga kerdja yang terus menerus bertambah.

" In addition to improving the general irrigation system with in which a terrace is set, the output of most terraces can be almost indefinitely increased by more careful fine-comb cultivation technique; it seems almost always possible somehow to squeeze just a little more out of even a mediocre sawah by

working it just a little bit harder."

Kesimpulan Goertz ini sebagian beruscha ~~moderang-ang~~ pu-
lau Djawa masih sadja mampu menampung djumlah penduduk jang ber-
tambah dengan tjapat sekali setiap tahun.

Ditindjau dari segi analisa mikro-ekonomi ini para ahli belum
begitu sepakat kebidjaksanaan apa jang seharusnya ditempuh untuk
memungkinkan pembangunan pertanian. Misalnja dalam 1 tulisan
Mellar (4) mendapat tantangan keras dari Schultz karena menurut
Schultz, Mellar terlalu bernafsu untuk memupuk modal dengan me-
nggunakan sistim perpajakan sedemikian rupa hingga segala apa
jang didapat petani dari peningkatan produksi harus "dipadjeki"
untuk investasi dan petani dikembalikan pada tingkatan subsisten
sampai Schultz mengatakan : "such a system of taxation would in-
deed be the death of agricultural development".

4. Kondisi di Indonesia dan kebidjaksanaan pemerintah:

Sesungguhnya perbedaan pendapat dari para ahli2 tsb. hampir se-
lalu disebabkan oleh observasi dan pengolahan2 jang ber-beda2 dari
berbagai negara. Bahkan tidak djarang hal ini hanya disebabkan oleh
perbedaan konsep dan definisi mengenai faktor2 produksi pertanian,
tanah, tenaga kerdja dan modal.

Sebagaimana biasa kalau sudah sampai pada soal ini maka mulailah
kesulitan kita. Kita belum tjukup mempunyai data2 untuk mulai meng-
adakan analisa2 mikro ini. Pada tahap pertama kearah analisa ini ki-
ta perlukan struktur biaya produksi daripada hasil2 pertanian. Tapi
ini sadja belum tjukup. Jang lebih diperlukan adalah berapa besar
"kontribusi" masing2 faktor ini terhadap hasil produksi keseluruhan.
Dengan perkataan lain kita perlukan "produktivitas batas" (marginal
productivity) dari tiap2 faktor produksi. Hanya dengan pengetahuan
ini kita dapat mengambil langkah jang tepat untuk memilih faktor2
produksi jang "strategis" jang dapat menghasilkan "return" jang ter-
besar. Barulah bila hal ini diketahui pemerintah dapat mendjalankan
kebidjaksanaan2 jang tepat dalam bidang pengkreditan, land-reform,
dan tenaga kerdja termasuk diantaranya kebidjaksanaan2 harga, per-
pajakan dll.

Untuk memberikan sekedar gambaran struktur biaya produksi dibawah
ini dilaporkan hasil2 penelitian team P-8-B (7) U.G.M. untuk biaya
produksi padi rendengan 1960/61.

Struktur biaya produksi padi per hektar. *)

Djenis biaya	Rupiah	Person
1. Tenaga Manusia	3.509,54	34,02
2. Tenaga Ternak	744,29	7,51
3. Bibit	248,54	2,41
4. Pupuk	280,70	2,72
5. Padjak	224,99	2,18
6. Selamatan	565,02	5,48
7. Bunga tanah	4.684,91	45,41
8. Lain2	28,89	0,28
Total	10.316,88	100,00

*) Dalam biaya produksi belum termasuk biaya pengetaman dan bunga tanah diperhitungkan berdasarkan perdjandjian bagi hasil menurut hukum adat.

Tentu-sadja struktur biaya produksi ini tidak sesuai lagi dengan keadaanja sekarang. Perubahan struktur biaya produksi ini disebabkan oleh berbagai faktor misalnja kemadjuan tehnik, perkembangan penduduk, perimbangan harga2, faktor2 kelombagaan dll. Perhitungan kredit Bimas dan Bimas Baru 1968/69 misalnja monundjukan bahwa pupuk memegang peranan jang terpenting jaitu 49 % pada Bimas dan 57 % pada Bimas Baru. Selain itu obat2-an, bibit dan biaya hidup diperhitungkan masing2 28%, 12%, dan 11% pada Bimas dan 22%, 13% dan 8% pada Bimas Baru. Biaya produksi per hektar pada waktu ini lebih kurang Rp.30.000,- - Rp.40.000,-.

Demikianlah, masalah tenaga kerja pertanian jang kita hadapi pada waktu ini dinegara kita masih terlalu sulit, karena belum tjukup perhatian para sardjana peneliti kita, sehingga bahan2 untuk analisa belum tjukup tersedia.

5. Petani dan Produksi:

Sempailah kini kita pada inti tugas kertas karya ini jaitu menganalisa hubungan antara petani dan produksinja atau bagaimana fungsi dan tempat petani sebagai produsen barang2 baik untuk keperluanja sendiri maupun untuk didjual kepasar.

Analisa hubungan2 ini sangat penting karena dalam Rentjana Pembangunan Lima Tahun jeng prioritasnja diberikan pada pembangunan pertanian pemerintah berkehendak untuk memberikan dorongan/perangsang pada petani untuk moningkatkan produksinja.

Pemberian perangsang pada petani ini tidak demikian mudah. Hal ini disebabkan karena "pola perangsang" (incentive pattern) petani belum banjak diketahui. Karena kekurangan pengetahuan kita mengenai petani ini, maka sering2 timbul salah faham dan salah pengertian.

Misalnya sering2 petani "lambat" atau "lamban" dalam melaksanakan an-djuran2 atau petunjuk2 dari Dinas Pertanian Rakjat.

"Kelambenan" ini karena kurang mengerti2 pedjabat2, dianggap sebagai sifat2 "kekolotan", padahal sebenarnya hal itu djustru meru-pakan manifestasi daripada "ketjerdikan" jaitu sifat "ke-hati2-en" se-orang manager jang tidak ingin gagal dalam pengambilan keputusan2 (de-cision making).

Sifat produksi pertanian adalah sangat berbeda dengan industri (pabrik). Dalam pertanian petani memegang fungsi rangkai jaitu selain sebagai tenaga kerdia (djuru tani) djuga sebagai "manager" dari perusa-haan pertanian (usaha tani) jang bersangkutan. Bahkan lebih daripa-da itu dengan berkembang madjunya pertanian petani harus sekaligus "trampil" sebagai "ahli pembukuan", sebagai pembeli (input) dan pendju-al (output).

Bukan hanya itu saja untuk tanaman bahan makanan seperti padi, petani bertindak sekaligus sebagai produsen dan sebagai konsumen. Ma-na jang lebih kuat daripada kedua fungsi ini tergantung pada besar ke-tjilnja bagian produksinja jang didjual. Makin besar bagian hasilnja jang didjual (dikenal dalam literatur sebagai "marketable surplus") makin kuat peranannya sebagai produsen dan sebaliknya makin besar ba-giannya jang dikonsumsi makin kuat peranannya sebagai konsumen.

Analisa terhadap masalah ini sangat perlu karena sesuatu kebi-djaksanaan pemerintah seperti kebijaksanaan harga perpedjakan dll. akan mempengaruhi setjara berbeda kelakuan petani tergantung pada fung-si dan kedudukannya jang memondjol. Marilah kita ambil sebagai tjon-toh apa jang terdjadi dengan merosotnja harga beras dalam 1 tahun ter-akhir ini. Kebanyakan orang jang kurang berorientasi pada ekonomi per-tanian tentu akan menerima begitu saja argumentasi bahwa record pro-duksi beras tahun 1968 (sekarang ditaksir 10,6 djuta ton), dua : 800.000 ton lebih besar dari target semula, 9,8 djuta ton) disebabkan iklim jang baik, sarana2 produksi jang tjukup dan datang tepat pada waktunya, perkreditan jang lentjar dsb.

Orang kebanyakan lupa bahwa harga beras jang sangat melondjak a-akhir 1967 dan awal 1968 adalah terlalu menarik bagi petani produsen beras, sehingga mereka berusaha se-luat2-nja untuk meningkatkan pro-duksi beras th. 1968 dengan harapan harga akan minimal sama dengan ha-ga awal 1968 itu. Inilah keterangan ekonomis daripada record produk-si beras tahun jang lalu. Phenomena jang demikian ini tidak hanya ter-djadi sat' kali saja tahun jang lalu tetapi setjara konsisten ter-djadi tiap tahun. Harga jang tinggi pada sesuatu tahun tertentu lalu diikuti oleh produksi jang tinggi tahun berikutnya, sedangkan harga jang merosot selalu diikuti dengan produksi jang rendah. Apakah ini berarti produksi beras tahun ini akan lebih rendah daripada 10,5 dju-ta ton ? Marilah kita berdoa mudah2-en tidak. Walaupun demikian ter-dapat tjukup tanda2 bahwa merosotnja harga beras ternyata telah mem-persuker pendjualan pupuk P.N. Pertanian, target penanaman PB 5 dan PB8

tidak tertjapai dll. gejala yang setjara langsung akan mempengaruhi realisasi produksi beras 1969 ini.

Hal2 seperti inilah yang masih kurang sekali mendapat perhatian sewadjarja. Kita mengharapken petani "membantu" pemerintah untuk mengatasi masalah pangan dengan meningkatkan produksi beras, tetapi pada saat yang sama peranan mereka sebagai petani produsen kita "remehkan" dengan berbagai kebidjaksanaan yang di-"paksakan" dari atas. Berbagai alasan yang dikemukakan untuk "membenarkan" kebidjaksanaan ini misalnya alasan "modernisasi", " shock therapic" dll. Tentu saja tidak diungkiri bahwa memang ada unsur2 positif ini. Namun demikian kalau kita tetap meyakini bahwa target2 produksi tidak akan tertjapai tanpa bantuan petani, maka sejogianja unsur peranan petani sebagai produsen yang selalu merupakan " the silent mass" ini tidak diperketjil artinja.

6. Penutup:

Dalam tiap2 produksi pertanian terlihat didalamja unsur petani sebagai salah satu faktor produksi utama. Khususja makin "tradisionil" pertanian makin penting unsur tenaga kerdja petani ini. Dus, makin kurang penting faktor2 lainnja. Memang yang mendjadi soal di Indonesia saat ini adalah meng-identifikasikan faktor2 yang paling strategis dari faktor2 tenaga kerdja, tanah dan modal. Sekali faktor2 yang paling strategis ini diketemukan maka mudahlah pemerintah mengarahkan kebidjaksanaan yang setepat-tepatnja. Dan kebidjaksanaan ini mungkin tjukup berupa "reorganisasi" atau "perbaiki" dalam management yang merupakan faktor produksi keempat.-

Jogjakarta, 5 Mei 1969.

DAFTAR B A T J A A N.

1. W. Brand : Manpower situation in Indonesia, Bulletin of Indonesian Economic Studies No. 11, October 1968.
2. Geertz, Clifford : Agricultural Involution, University of California Press 1963.
3. Kuntjeraningrat : Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini , Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Djakarta 1967.
4. Mellar, John W. : Toward a theory of Agricultural Development dalam Agricultural Development and Economic Growth, Herman M. Southworth & Bruce Johnston, Editor, Cornell University Press 1967.
5. Mosher A.T. : Membangun dan Menggerakkan Pertanian , (saduran S. Krisnandhi), Yasaguna , Djakarta 1968.
6. Myrdal, Gunnar : Asian Drama (Vol. II), Pantheon, New-York, 1968.
7. Team Pembantu Panitia Pembantu Persiapan Perontjanaan Pemasukan Pengumpulan & pengedaran Padi/Beras. Biaya Produksi padi Rendang 1960/61 Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, 1961.)
8. Republik Indonesia : Rontjana Pembangunan Lima Tahun 1969/70 -- 1973/74.

FAKTOR PERANGSANG DALAM PEMBANGUNAN PERTANIAN .

Untuk melansir pembangunan ekonomi yang terkoordinir diperlukan satu "momentum". Kita sudah beberapa kali memiliki momentum yang demikian, tetapi selalu kita sia2-kan. Rentjana Pembangunan Semesta Berentjana 8 Tahun (PNSB) yang ternyata sama sekali gagal itu sebenarnya telah dimulai dalam momentum yang sangat tepat, tetapi akhirnya momentum tersebut terlewat tanpa memberikan bekas apa2. Team ahli Amerika Serikat yang terkenal dengan "Humphrey Report"nya, pernah menjatakan sehabis mengadakan survey di Indonesia Agustus 1961 sbb.:

" The attentions of officials has been focussed on development. They have been doing serious thinking about their problem and that is an important step toward solving them. According to observers of the Indonesian scene there has not been before such concern for economic progress". *)

Dalam bulan Maret 1963 Deklarasi Ekonomi (Dekon) yang banjak dikenal diluar negeri sebagai satu politik ekonomi "liberal" memberikan harapan2 baru akan diberikannya prioritas2 pada pemetjahan masalah2 ekonomi. Harapan2 yang sekali lagi kandas.

Sedjak Djuli 1966 dengan keluarnya ketetapan MPRS no.XXIII 1966 maka sekali lagi kita berkata dalam hati " inilah saat yang kita tunggu-tunggu": " Usaha menanggulangi komerosotan ekonomi dewasa ini yang sekaligus akan memungkinkan pembangunan ekonomi setjara besar2-an dihari depan harus menduduki tempat utama dalam keseluruhan skala prioritas nasional, sehingga kepentingan dalam negeri, chususnja kepentingan ekonomi, harus tegas2 didahulukan daripada kepentingan politik luar negeri (pasal 11)."

Setelah tepat satu tahun ketetapan MPRS tersebut dilaksanakan dengan konsekwen oleh Pemerintah Kabinet Ampera kita semua telah dapat menyaksikan hasil2-nja yang kongkrit. Kalau penilaian penindjau2 luar negeri sekali lagi dapat kita pakai sebagai ukuran, maka kita dapat merasa optimis bahwa program2 ekonomi kita akan berhasil, tidak hanya mengenai program2 djangka pendeknja (stabilisasi dan rehabilitasi) tetapi djuga program2 pembangunan djangka pendjang.

Dengan dasar2 pentjapain inilah Presidium Kabinet pada bulan Maret 1967 yang lalu menginstruksikan kepada Bappenas untuk memulai menjusun Rentjana Pembangunan djangka pendjang berdjangka 3 - 5 tahun.

Baik didalam Ketetapan MPRS maupun dalam keputusan2 lain dari Presidium Kabinet ditekankan bahwa pembangunan ekonomi kita di-masa2 yang akan datang harus ditekankan pada pertama2 bidang pertanian yang meliputi bidang2 pertanian rakjat, perkebunan, kehutanan, peternakan dan perikanan.

*) U.S. Economic Survey Team to Indonesia. "Indonesia, Perspective and Proposals for U.S. Economic Aid" New Haven; hlm. 13.

Penjusunan skala prioritas yang demikian adalah sangat bijaksana, karena memang sebagian besar sumber ekonomi kita masih berada di bidang pertanian.

Seminar Pertanian yang diadakan ini merupakan yang pertama kali diadakan di negara kita, baik melihat isi tujuannya maupun susunan para pesertanya dimana diharapkan dapat menghasilkan pemikiran-pemikiran baik kualitatif maupun kuantitatif yang diperlukan guna menjusur Rencana Pembangunan Pertanian Lima Tahun 1969 - 1973.

Sarana2 Pembangunan Pertanian.

Selain keadaan politik, ekonomi dan sosial yang relatif stabil sebagai prasarat pembangunan ekonomi, pembangunan pertanian memerlukan beberapa syarat2 tambahan.

Arthur T. Mosher dalam buku ketjilnya yang tersebar dengan cepat diseluruh dunia, "Getting Agriculture Moving", mengemukakan 5 sarana pokok dan 5 sarana pelentjar dari perkembangan/pembangunan. *)

5 sarana pokok itu ialah:

1. Pasar bagi hasil2 pertanian.
2. Teknologi yang selalu berubah (kemajuan)
3. Tersedianya perlengkapan2 dan alat2 setjara lokal.
4. Perangsang produksi bagi petani.
5. Pengangkutan.

Sarana pokok ini harus mutlak ada bagi perkembangan pertanian, kalau tidak ada salah satu saja maka pertanian tidak akan berkembang.

Dalam suatu masyarakat subsistence yang tertutup, yang tidak lagi kita dapati dimanapun pada waktu ini, maka ada sistem pertanian tetapi akan stagnan tidak pernah mengalami kemajuan.

Selain sarana2 pokok tersebut untuk lebih tjepatnya perkembangan pertanian diperlukan 5 sarana pelentjar yaitu :

1. Pendidikan untuk pembangunan.
2. Kredit produksi.
3. Kerja sama dari para petani.
4. Perbaikan dan perluasan tanah.
5. Perentjanaan Nasional.

Sarana2 ini pada umumnya juga sudah dapat kita temui di banyak negara yang sedang berkembang, tetapi hampir semuanya dalam keadaan yang kurang sempurna.

*) Perkembangan dan pembangunan sebenarnya agak sukar dibedakan. Barang kali perkembangan dapat diartikan sebagai perkembangan alami (natural) sedangkan pembangunan memerlukan suatu usaha atau upaya khusus (special or extra effort). Dalam literatur Ekonomi Pembangunan economic growth diartikan perkembangan bagi ekonomi yang sudah advanced sedangkan development bagi negara2 yang sedang berkembang.

Usaha kita dalam seminar ini untuk mengumpulkan bahan2 guna menjusun Rantjana Pembangunan Pertanian yang bersifat nasional adalah berupa -- ken langkah kongkrit untuk memperlantar usaha2 pembangunan pertanian kita di-mesa2 yang akan datang.

Perangsang bagi pembangunan pertanian.

Dari sepuluh sarana2 yang disebutkan diatas kita dapat mengadakan pem bagian lain jaitu : bagian pertama yang merupakan pentjiptaan iklim yang baik (favourable) untuk merangsang pembangunan dan bagian lain yang merupakan tjara-tjara (means) dalam mengusahakan pembangunan itu. Dengan pembagian demikian maka 3 dari 5 sarana2 pokok tersebut diatas dapat digolongkan dalam "iklim" yang memberikan perangsang bagi perkembangan pertanian sedangkan dari sarana2 pelantar kiranja selain Peron tjanaan nasional dapat pula kita masukkan pendidikan untuk pembangunan karena dengan giatnja usaha2 penjurulan dan pendidikan umum pada para petani dapat mentjiptakan suasana semangat membangun dari desa yang bersangkutan yang penting sekali demi lantjarnya pelaksanaan kbidjak sanaan2 pembangunan pemerintah.

Kelau faktor2 tersebut dapat kita golongan dalam pentjiptaan iklim yang baik maka kiranja djelas bahwa sarana2 lain merupakan sarana2 fisik maupun sosial sebagai means yang perlu diadakan untuk pembangunan itu, jaitu :

1. Teknik dan kemadjuan tehnik, baik mengenai tjara mengordje-kan pertanian dari mulai menanam sampai panen, mengenai pembuatan faktor2 produksi seperti pupuk, obat2-an dll. maupun pengolahan hasil2 produksi.
2. Bahwa di-desa2 atau unit2/basis2 produksi harus tersedia setiap waktu diperlukan segala perlengkapan dan alat2 para petani yang berupa pupuk, patjul, obat2-an dsb. Petani tahu pasti bahwa keterlambatan pemupukan beberapa minggu saja akan berarti penurunan hasil produksi.
3. Kredit produksi. Karena umumnya petani2 kita tidak mempunyai kapital yang tjukup untuk produksi dan karena harus mendjual tjepat sehabis panen berhubung kebutuhan yang mendesak, maka sangat diperlukan kredit produksi saatjam ini. Kredit ini ditaksir meliputi djumlah Rp. 3.600,-/Ha pada saat ini jaitu untuk pembelian pupuk, ongkos2 ternak, bibit dll.nja.
4. Gotong rojong/kerdja sama para petani. Ini dapat merupakan satu organisasi formil yang disebut koperasi maupun pagujub-an2 gotong rojong tradisional untuk melaksanakan berbagai projek2 pembangunan bersama misalnja mendirikan rumah, dam, dan bangunan2 pengairan desa, djalan2 dsb.
5. Perbaikan dan perluasan areal tanah2 pertanian. Ini djelas merupakan usaha kongkrit untuk memperbesar produktivitas tanah per unit misalnja per Ha atau dan memperluas kemungkinan produksi pertanian.

Perangsang pemasaran.

Sedjak beberapa tahun terakhir begitu banyak perhatian para ahli diberikan kepada masalah pemberian perangsang untuk menaikkan hasil produksinya. Disini terdapat perbedaan antara perangsang berproduksi dan perangsang pemasaran hasil2 produksi itu. Seringkali terdjadi petani mendapatkan perangsang untuk menaikkan produksi tetapi hanya berhenti sampai disitu, padahal bagi ekonomi keseluruhan yang lebih penting adalah bahwa kenaikan produksi itu akhirnya didjual untuk pasar. Ini terutama berlaku terhadap padi yang merupakan subsistence crop atau tanaman bahan makanan dimana kenaikan produksi tidak didjual ke pasar tetapi sebagian besar untuk menambah konsumsi keluarga petani.

Persoalan ini sudah lama mendapat sorotan para ahli dinegara yang sedang berkembang dan dikenal sebagai masalah "marketable surplus". Marketable surplus disini diartikan sebagai kelebihan produksi atas konsumsi yang diperlukan bagi keluarga petani, dan yang tersedia untuk didjual kepasar dalam jangka panen. Mungkin terdjadi bahwa seorang petani mempunyai gross marketable surplus pada suatu masa panen tertentu, dan didjualnya kepasar tetapi ternyata dalam waktu patjeklik berikutnya terpaksa harus membeli kembali. Tergantung besar ketjilnya "pembelian kembali" ini maka petani ada memiliki marketable surplus yang dapat positif dan dapat pula negatif.

Dengan mulai terkumpulnya data2 marketable surplus untuk beberapa barang2 hasil pertanian dari hasil Susenas I (Survey Sosial Ekonomi Nasional) yang diselenggarakan oleh Biro Pusat Statistik maka dapat kita montjari tjara2 untuk mempengaruhinja. Untuk bahan2 karbohydrat utama jaitu padi, djagung, dan ketela, Susenas I melaporkan angka2 sbb:

Tabel 1. Persentase produksi dan penggunaan Padi, Djagung, dan ketela selama setahun 1963. *)
(Djawa dan Madura)

Perintjian	Padi	Djagung	Ketela
1. Produksi	100,0	100,0	100,0
2. Konsumsi	51,3	60,6	51,3
3. Marketing	20,9	23,6	39,3
4. Barter	2,8	1,8	1,4
5. Sewa/bagi hasil	7,9	2,3	1,4
6. Bibit	6,5	4,6	-
7. Hadiah/pinjaman	4,5	2,8	1,9
8. Sisa akhir tahun	6,1	4,3	4,7

*) Sumber Biro pusat Statistik, Susenas I, Pnerbitan.

Untuk keperluan analisa kita yang dimaksud dengan marketable surplus sesungguhnya selain marketing yang sungguh2 dijual harus dimasukkan pula sisa akhir tahun yang sebenarnya dapat dijual apabila terdapat cukup perangsang untuk itu. Kalau demikian maka marketable surplus ini ber-turut2 untuk padi, jagung dan ketela adalah 27, 27,9 dan 44 persen dari produksi total masing2. Salah satu politik penguasaan pemerintah yang penting sekali adalah bagaimana kita dapat terus menerus berusaha menaikkan persentase marketable surplus ini sehingga tersedia penambahan supply makanan dari sektor pertanian.

Ada beberapa jalan dapat ditempuh oleh Pemerintah untuk mendorong menaikkan marketable surplus ini. Untuk maksud analisa ini kami sarankan 3 tjara pendekatan utama yaitu melakukan politik harga, dasar pertukaran (term of trade) dan pemberian/perbaikan fasilitas2 marketing dan pengangkutan.

Politik harga.

Politik harga yang dilaksanakan oleh Pemerintah sejauh ini mempunyai tujuan utama untuk menstabilisir harga hasil pertanian dan menstabilisir pendapatan petani atau paling sedikit harus dijaga agar perkembangan harga2 tidak akan menyebabkan petani produsen yang cenderung untuk memberikan/mendjadikan "disincentive" (penghambat) terhadap produksi pertanian.

Politik harga yang demikian ini sama sekali belum pernah dipikirkan/dilaksanakan di Indonesia bahkan sebaliknya apa yang disebut "politik harga beras" tidak memberi perangsang pada kenaikan produksi tetapi justru menatikan semangat petani. Laporan Humphrey yang telah kami sitir diatas menulis sebagai berikut mengenai masalah ini :

"Jika petani diharapkan mendapatkan dorongan untuk menaikkan produksi mereka dan terutama untuk menjualnya kepada konsumen sehingga tersedia bagi daerah2 yang memerlukannya, mereka harus mendapatkan harga yang tidak terlalu rendah sebagaimana diterimanya pada saat ini. Tanpa politik harga yang realistis pengaturan2 organisasi saja tak akan dapat menetjahkan masalah distribusi" (hlm 145)

Karena belum pernah disedekannya pemikiran serious terhadap masalah politik harga beras ini, maka pemerintah selama ber-tahun2 sampai pada saat ini menganut politik harga yang tanpa disadari mempunyai efek menatikan semangat produksi daripada petani (disincentive). Tujuan daripada politik ini ada tiga yaitu : (1) menjamin persediaan beras yang cukup untuk anggota2 ABRI, pekerdja2 industri dikota dan penduduk umum pada saat timbulnya kekurangan (injeksi); (2) keinginan pemerintah untuk melindungi petani terhadap exploitasi tengkulak dan penggilingan2 padi; (3) keinginan untuk mentjiptakan "kelas pertengahan yang seimbang" (balanced middle class), dalam golongan pemilik2 penggilingan padi dan pedagang2 yang bersangkutan dalam distribusi beras.

Pada kenyataanja ketiga tujuan tersebut tidak ada satupun yang pernah tercapai karena dilaksanakannya politik harga tersebut.

Jang dimaksud dengan balanced middle class ini sebenarnya merupakan suatu hal jang tidak pernah menjadi jelas. Petani tidak pernah merasa terlindung sedikitpun dari "exploitasi" jang dimaksudkan. Barangkali tudjuan jang pertama dapat sedikit banjak ditjapai walaupun tidak sepenuhnya karena inflasi jang terus menerus sehingga harga beras tidak pernah benar2 "terbeli" oleh golongan konsumen ini.

"Pembunuhan" semangat berproduksi ini makin nampak kalau kita pelajari angka2 jang kongkrit. Harga beras kalau tidak mendapat penekanan jang tidak realistis seperti sekarang ini, akan dapat mentjapai Rp. 22,-/kg. Pada tingkat harga ini berarti konsumen beras jang jumlahnya tidak lebih dari 30% dari seluruh penduduk mendapat subsidi sebesar 55% jang diambilkan dari "padjak hasil bumi" atas beras dari petani jang merupakan bagian dari 70% dari seluruh penduduk.*)

Maka jelaslah bahwa setjara "common sense" politik harga jang demikian ini tidak konsisten atau bertentangan sama sekali dengan politik ekonomi jang bertudjuan mengembangkan pertanian.

Politik harga jang merugikan petani ini dipertedjam lagi dengan penentuan harga pupuk buatan misalnja urea jang dipaksakan diimport harus dengan harga B.E. Dengan keputusan ini harga otjeran pupuk pada petani menjadi Rp.26,-/kg. Putusan jang tidak adil ini tentu saja menimbulkan tentangan jang hebat dari para petani dan akhirnya tidak solang satu bulan harga tersebut diturunkan menjadi Rp.18,-/kg.

Walaupun demikian kalau kita benar2 akan bertindak adil, jaitu tidak melindungi satu golongan dengan merugikan golongan lain dengan tjara membebaskan seluruh harga2 dan menggantungkan sepenuhnya pada mekanisme harga, maka harga pupuk tersebut relatif masih terlalu tinggi. Kalau harga pupuk pasaran dunia adalah \$ 90,-/ton sedang harga beras \$ 150,-/ton maka perbandingan harga didalam negeri seharusnya juga antara 3:5 , dimana harga pupuk lebih murah. Pada kenyataannya sekarang justru sebaliknya harga beras dibanding harga pupuk adalah 18:9 atau 2:1.

Kalau kita dapat mengambil sedikit pelajaran dari negara lain jang berhasil menaikkan produktivitas/produksi pertanian dengan sangat tjepat misalnja Djepang dan Pakistan maka ternyata bahwa ratio harga beras dan pupuk adalah sekitar 1:1 di Djepang dan 10:9 di Pakistan.

Tabel jang berikut ini (lihat halaman selanjutnja) dari Mosher kiranja dapat lebih mendjelaskan soal ini.

*) Harga beras Luar Negeri \$ 150,-/ton atau dengan harga B.E. Rp.140,-/dollar atau berarti Rp. 20,-/kg franco gudang Tandjung Priuk. Dengan alasan bahwa beras merupakan barometer dari tingkat harga umum sehingga perlu ditekan, maka harga ditekan sampai Rp.10,-/kg djadi kurang dari 50%.

Tabel 2. Djumlah beras dalam kilogram jang diperlukan untuk membeli 1 kg pupuk. *)

N e g a r a	1962	
	Ammonium Sulphate	SuperPhosphat (25% P ₂ O ₅)
Pakistan	0,85	0,89
Djepang	1,18	1,00
Amerika Serikat	1,47	1,02
India	3,82	3,19

*) Dihitung dari data F.A.O. Production Yearbook Vol 17, 1963 oleh Department of Agriculture Economics, University of Minnesota. A.T. Mosher "Getting Agriculture Moving" Frederick A Prayer, New York 1966, hlm. 105.

Harga jang menarik selain setjara langsung akan menaikkan produksi djuga mendorong marketing atau marketable surplus. Berdasarkan survey jang diadakan di Djawa Timur, maka untuk sementara produksi djagung tidak perlu dinaikkan jang diperlukan hanjalah harga jang lebih menarik untuk mendorong petani memasukkan djagung lebih banjak kepasar.

Politik harga jang demikian ini sebenarnja tidak sesederhana sebagaimana sebagai difikirkan untuk barang2 jang subsistence seperti padi beras dan djagung, karena kenaikan harga jang mendorong kenaikan produksi tidak setjara otomatis djuga akan menaikkan djumlah marketing/ marketable surplus. Hal ini disebabkan petani pada suatu waktu bertindak baik sebagai produsen maupun sebagai konsumen sehingga efek kenaikan harga dapat mengambil berbagai bentuk. Sebagai produsen djelas kenaikan harga akan mendorong kenaikan produksi, tetapi sebagai konsumen maka kenaikan harga beras ini dapat mengurangi konsumsi beras (melalui substitution effect) tetapi dapat pula menaikkan konsumsi beras (melalui income effect). Jang menaikkan hasil achir ialah mana dari kedua effect ini jang ternjata lebih kuat.

Bagi petani jang relatif agak tinggi taraf hidupnja (petani2 kaya) maka substitution effect akan lebih kuat sehingga kenaikan harga beras akan menurunkan konsumsi beras dus menaikkan marketing, sedangkan bagi petani jang relatif miskin income effect jang lebih besar sehingga kenaikan harga beras akan menaikkan konsumsi beras (dus menurunkan marketable surplus).

Dari analisa beberapa data jang tersedia menundjukkan bahwa angka price elasticity of output (clastisitas harga daripada produksi) padi/beras adalah antara 0,1 (Djawa Madura) dan 0,6 (Kabupaten Wonosobo) Angka2 ini menundjukkan hubungan antara kenaikan produksi beras sebagai akibat dari kenaikan harga beras dipasar bebas. Untuk Wonosobo dimana djagung merupakan makanan jang lebih penting daripada beras maka tiap2 kenaikan harga beras dengan 10% akan diikuti oleh kenaikan produksi beras dengan $0,6 (10\%) = 6\%$ suatu kenaikan jang tjulup berarti.

Bahwa kenaikan harga beras justru dapat menurunkan marketable surplus beras dapat ditemui kenyataannya di daerah Gunung Kidul dimana beras adalah merupakan barang "lux".

Dari budget makanan petani Gunung Kidul hanya 16% terdiri atas beras dan jagung sedangkan ketela merupakan 48% dari seluruhnya untuk anggaran tahun 1959. *)

Politik harga yang tidak realistis ini tidak hanya telah berlaku bagi subsistence crop seperti beras tetapi ternyata dalam situasi yang sangat berbeda, berlaku pula dalam tanaman perdagangan (cash crop) seperti gula.

Politik gula ini kesalahannya juga terletak pada ketidak-mampuan (atau ketidak-ingin-an) pemerintah untuk melaksanakan politik yang berbeda dengan politik zaman kolonial dulu walaupun sebenarnya fakta2 mengharuskan pemerintah untuk berbuat demikian.

Gula telah berubah statusnya dari barang lux terutama untuk tujuan export menjadi bahan kebutuhan pokok untuk kebutuhan dalam negeri, tetapi kebijaksanaan yang seharusnya berubah karena pergantian status tersebut tidak dilaksanakan oleh pemerintah. Akibat daripada politik ini ialah sama dengan pada beras yaitu menghambat kenaikan produksi gula, sehingga terasa benar2 kelesuan industri gula setjara menjeluruh. Bahkan kekurangan-mampuan pemerintah menemukan sebabnya rupanya telah menimbulkan se-olah2 suasana putus asa, sehingga pemerintah memikirkan tjara pemertjahan dengan menutup 21 pabrik gula di Djawa.

Pada saat ini kalau harga etjeran tertinggi gula pasir adalah Rp. 17,25/kg maka pajak2 yang dikenakan terhadap gula sebagai bahan makanan pokok rakyat berdjumlah Rp. 7,49/kg atau 43% dari djumlah mana Rp. 2,94 (17%) adalah terdiri tjukai gula dan pajak pendjuaan yang tentu saja diterima langsung oleh Kas Negara, dan Rp. 4,55 (26%) merupakan dana2 yaitu dana pembangunan, dana rehabilitasi (pabrik2) dll. Djadi jelaslah kalau memang pemerintah setjara konsekwen menganggap gula sebagai bahan makanan rakyat maka sebaiknya diperlakukan seperti halnya beras, sehingga semua pajak2 dapat dihapuskan. Kalau demikian halnya maka harga gula etjeran akan menjadi hanya Rp. 9,76 /kg, sehingga akan mudah sekali bersaing dengan gula import yang sampai di Tanjung Priok dengan $\pm$ Rp. 10,-/kg.

Term of Trade sektor Pertanian dan Industri.

Suatu politik harga pertanian yang menyebabkan naiknya harga pangan terutama beras pada waktu ini akan mendapat oposisi terutama

*) Pembatja yang ingin memeriksa lebih jauh hasil2 ini dapat mempelajari karangan penulis dalam : The Marketable Surplus of Rice in Indonesia, A Study in Java Madura, Iowa State University Ames U.S.A. (1966) hlm 21 dst. atau Elastisitas Marketable Surplus beras di Djawa, Prasaran dalam Seminar Statistik; September 1966 di Djakarta, (Bappenas 1966).

dari golongan pegawai bergadji tetap dan kaum pengusaha terutama para industriawan. Alasan kaum industriawan adalah bahwa hal ini akan mendorong kenaikan ongkos2 produksi dan seterusnya harga barang2 pada umumnya karena gadji/upeh merupakan pengeluaran terbesar dari struktur biaya dalam industri2 ini. Pada akhirnya usaha2 industrialisasi tentu akan terhambat. Kita dapat mengerti sepenuhnya terhadap argumentasi yang demikian ini. Memang pemerintah harus dapat mempertimbangkan alasan2 demikian karena tidak dapat disangkal usaha2 pembangunan pertanian harus diimbangi dengan komadjuan industri atau lebih tepat dikatakan sebenarnya pembangunan pertanian tidak akan berhasil tanpa pembangunan sektor industri yang djustru harus menundjung pada pembangunan pertanian itu.

Walaupun demikian fakta2 dan pengalaman menunjukkan bahwa perkembangan dasar tukar (term of trade) antara sektor pertanian dan industri tjenderung untuk merugikan sektor pertanian, sehingga makin lama makin memperlambat usaha2 pembangunan pertanian. Sebab daripada keadaan ini ada beberapa tetapi kesemuanya bersumber pada kenyataan bahwa permintaan (demand) atas barang2 pertanian lambat sekali perkembangannya. Price dan income elasticity of demand atas barang hasil pertanian adalah lebih rendah. Itulah sebabnya sebenarnya adalah normal bahwa sektor pertanian berkembang lebih lambat dari sektor industri.

Maka untuk memberikan tjukup perangsang produksi pada pertanian harus dilaksanakan kerdja sama khusus untuk terus menerus memperbaiki term of trade ini bagi sektor pertanian atau paling sedikit menghalangi ketjenderungan trend yang merugikan itu.

Beberapa negara sudah setjara teratur menerbitkan angka2 index daripada parity price pertanian yaitu ratio antara harga2 yang diterima petani dengan harga2 yang harus dibayar olehnya. Angka2 ini penting sekali untuk selalu mengetahui Term of Trade antara sektor pertanian dan sektor lain terutama industri.

Dari pengalaman dapatlah disimpulkan: bahwa memang ada hubungan korelasi yang erat antara ketjepatan pembangunan pertanian dengan index daripada agricultural parity price. Makin tinggi agricultural parity price ini makin tjepat pertanian mengalami perkembangan. Ini jelas membuktikan bahwa perbaikan term of trade bagi sektor pertanian merupakan sjarat untuk memberi perangsang selanjutnya atas pembangunan yang lebih tjepat dari sektor pertanian.

Parity price ini dapat diukur sebagai ratio antara harga2 yang diterima petani dengan ongkos2 pengolahan tanah, dengan ongkos2 pengeluaran total didalam negeri maupun dengan semua harga2 yang dibayar petani.

Pemerintah kita belum pernah menjusun angka2 parity price index seperti ini hingga kita belum dapat menilai setjara kongkrit hubungan antara harga2 hasil pertanian dengan harga2 barang industri yang dibeli oleh petani.

Pada halaman berikut kami tjoba untuk menjusun perbandingan daripada index harga2 yang diterima petani dengan index yang dibajarnya yaitu

atas barang2 industri.

Tabel 3. Perbandingan index harga2 jang diterima dan harga2 jang dibayar oleh petani 1951 - 1961 (1953 = 100) .*)

Tahun	index harga-2		parity price ratio (2):(3) -
	jg diterima petani	jg dibayar petani	
1	2	3	4
1951	92	96	96
52	91	86	106
53	100	100	100
54	99	98	102
55	141	182	77
56	146	115	127
57	152	134	113
58	208	236	88
59	295	286	50
60	513	913	56
1961	550	836	66

*) Mubyarto (Tabel A 15) Biro Pusat Statistik (1963 hlm 263).

Angka2 tersebut diatas jang walaupun masih harus diperbaiki menunjukkan bahwa sedjak 1958 dan seterusnya index harga2 jang diterima petani terus menerus ketinggalan walaupun sebelum inflasi menghebat keadaannya djauh lebih baik.

Kekurangan kita akan index sematjam ini ternyata benar2 menjejakan kita tidak mungkin mengadakan analisa2 jang sangat kita perlukan dalam masalah2 pertanian jang mendesak. Untuk memperbaiki kiranja sudah tiba waktunya Departemen Pertanian membuat satu biro jang dapat disebut Biro Analisa Harga2 Pertanian.

Pokok persoalan jang kita hadapi adalah bahwa kita harus berusaha meningkatkan produktivita pertanian kita untuk memungkinkan menurunja harga2 pangan bagi konsumen tetapi sekaligus masih memungkinkan tingkat hidup jang relatif tinggi. Pendapatan njata jang lebih tinggi untuk petani ini memungkinkan dapat ditariknja pajak2 jang lebih tinggi guna keperluan pembangunan baik disektor pertanian sendiri maupun di-sektor2 lainnja.

Fasilitas Marketing dan Transport.

Tentang perangsang untuk menaikkan produksi dan marketing jang ditimbulkan oleh perbaikan2 dalam pelayanan2 marketing dan transport kiranja sudah sama2 kita ketahui.

Keadaan djalan2 jang rusak dalam musim hudjan jang baru lalu ,

menyebabkan naiknya harga2 sayur-sayur untuk penduduk Djakarta dengan jumlah yang sangat besar. Juga pengangkutan ternak dari Jawa Tengah dan Jawa Timur ke Jawa Barat telah menaikkan harga ternak lebih tinggi daripada yang seharusnya, oleh karena jaraknya jauh. Hal ini belum dihitung kelambatan penjerohan hasil2 pertanian tersebut yg tidak dapat dianggap soal kecil dalam dunia perdagangan.

Dari survey djogja yang diadakan oleh Survey Agro Ekonomi dapat diketahui bahwa marketing cost dari daerah pedesaan ke Surabaya lebih tinggi daripada seluruh harga yang diterima petani. Misalnya harga yang diterima petani untuk 1 ton djogja pipilan kering adalah \$ 28,- sedangkan harga F.O.B. Surabaya adalah \$ 58,- /ton. Ini jelas menunjukkan inefficiencies baik dalam handling cost maupun dalam marketing services lain2-nya.

Selama masalah marketing dan transport ini belum dapat diperbaiki maka sebenarnya effectiveness daripada semua politik harga dan stabilisasi pendapatan petani akan sangat dilurongi. Yang harus kita tja pd adalah kenaikan pendapatan petani tanpa kenaikan harga konsumen dikota. Untuk sebegini besar ini harus dapat ditjapai dengan perbaikan2 fasilitas marketing tersebut. Dengan adanya jalan2 maka tidak hanya hasil2 mudah dijual tetapi faktor2 produksi pertanian juga mudah dikirim ke-daerah2 pertanian, petugas2 penjualan mudah datang ke-desa2 dll. Kenyataan bahwa negara kita terdiri atas begitu banyak pulau2 lebih2 menunjukkan diperlukannya fasilitas2 marketing yang selama ini masih menjelihkan yang dapat dilihat daripada perbedaan harga yang menjolok dari satu daerah ke-daerah lain.

Perangsang dari Land Reform.

Masalah Land Reform se-akan2 sekarang ini mudah dilupakan orang. Ada dua2 Land Reform ad lah idee P.K.I. sehingga dengan hadirnya P.K.I. kita takut menjabut-jabut masalah Land Reform. Diberes-beres oleh kita teringat berita2 bahwa bekas2 pemilik tanah yang kena Land Reform mulai menunjukkan apalah mereka itu akan menerima tan hafa kembali.

Sejati sekali bahwa kita memang berpendapat bahwa di mana para petani yang mendapatkan tanah sudah sebar luas tetapi para bekas pemilik tanah2 belum menerima pembayaran sepeserpun.

Karena situasi2 yang demikian ini kita menjadi lupa bahwa sebenarnya Land Reform adalah merupakan usaha konkrit ke pembangunan pertanian. Kalau dalam Land Reform memang terdapat aspek2 sosial dan politik maka tidak boleh dilupakan bahwa aspek ekonomis2 adalah penting sekali, yaitu bahwa Land Reform menciptakan iklim yang baik untuk kenaikan produksi.

Harus kita akui bahwa P.K.I. adalah demikian pintarnya untuk menyebarkan pendapat umum bahwa Land Reform hanya berarti pembagian tanah dari tuan2 tanah kepada petani2 miskin. Padahal kita tahu kalau luas tanah maksimum menurut Perpu No. 36/1960 adalah 5 Ha untuk daerah sangat padat maka kalau misalnya semua daerah di Indonesia termu-

su' sangat padat tanah2 yang kena Land Reform hanya meliputi 1,2 % dari tanah seluruhnya. *)

Aspek lain daripada Land Reform yaitu soal tanah minimum luas tanah belum pernah di-singgung2 dan kiranya hal ini memang hampir tidak mungkin kita laksanakan dinegara kita.

Jang lebih penting bagi kita sekarang adalah rentjer suatu sistem pemilikan tanah jang dapat mendorong kenaikan produksi dengan mengingat kenjatan2 jang kita kemukakan diatas. Mosher memberikan 5 sifat2 jang dapat menunjukkan bahwa sistem hak milik tanah adalah "baik". **)

(1) Harus dapat mendorong petani untuk mempergunakan tiap unit tanah seproduktif mungkin.

(2) Harus memberi perangsang tjukup untuk mempertahankan dan menambah produktivitas tanah.

(3) Harus dimungkinkan perubahan luas tanah bila petani memerlukan miselnya karena perkembangan teknik atau karena supply tenaga kerja.

(4) Harus diwujudkan mobilitas dari dan ke pertanian.

(5) Harus sesuai dengan tujuan kesejahteraan baik jang bersifat sosial maupun politis.

Demikianlah maka persoalan Land Reform bukanlah merupakan persoalan jang sederhana. Pemerintah harus melihatnya dengan berbagai segi. Tetapi ajal a djuga tidak akan bijaksana untuk meng "almari-es"kan persoalan ini hanya karena sedikit banyak mempunyai "konotasi" dengan program politik P.K.I.

Perangsang konsumsi.

Banyak teori2 ekonomi pembangunan jang sebenarnya mempunyai dasar2 jang kuat dalam aplikasinya tetapi tidak pernah kita tjoba setjara berarti hanya karena sempitnya semangat naif.

Teori mengatakan bahwa kalau di-desa2 dapat disediakan barang2 konsumsi jang bermacam raga jang belum pernah dilihat atau ditjoba petani maka mereka akan terdorong untuk bekerja lebih giat meningkatkan produksi dan marketing untuk kemudian dapat memungkinan mereka membeli barang2 baru tersebut baik berupa barang2 konsumsi maupun alat2 pertanian modern.

Didjuga sebelum perang banyak dikenal "toko keliling" jang umumnya terdiri atas pedagang2 Cina atau Arab jang menjadjalan dagangan nya sampai djauh ke-pelosok2 desa. Disamping menjual barang2 ini mereka itu mengumpulakan hasil2 pertanian betapapun ketjilanya seperti dj. he, tembakak atau hasil2 "kernan hitri" lainnya.

*) SPS Sensus Pertanian 1963.

**) A.T. Mosher: Characteristics of a Good Land Tenure System. Selected Readings to accompany Getting Agriculture Moving. Vol. II hl. 519.

Sambil membeli dan menjual barang2 dengan nama pedagang "kelontong" ini bertindak sebagai "pekerja2 penjualan pertanian" dengan memberi petunjuk tentang tjara2 pemeliharaan maupun pengolahan hasil2 ini karena mereka tahu persis bentuk dan warna serta kwaliteit jang dapat dibeli oleh pedagang2 dikota.

Dengan tjara2 jang demikian ini maka mereka bertindak sebagai pengumpul barang2 ini dalam jumlah2 jang kadang2 tjukup ketjil. Petani terlatih mengahrgai setiap hasil tan haje karena jelas ada jang membeli dan ada jang menjualnya dengan barang2 jang dibutuhkanj.

Sekarang "toto keliling" semtjara ini tidak dapat lagi kita temui, tapi ini tidak berarti prinsip dan teori2 menjadi tidak lagi berlaku. Untuk fungsi2 demikian inilah sebenarnya kita harus membina Koperasi2 Pertanian kita. Dalam usaha pembangunan pertanian dimana kita dapat fakta bahwa 72% dari seluruh petani kita memiliki tanah kurang dari 1,00 Ha. Maka kita tidak boleh menbrjangkan hal2 dan jumlah2 jang besar.

Selama kita meremehkan hal2 dan jumlah2 jang ketjil d lra petani ketjil kita maka selama itu pula sebenarnya kita menikirkan hal2/masalah2 jang tidak relevant dengan fakta2 dan kita tidak pernah akan berhasil membangun pertanian kita.

Kesimpulan.

Dalam novel2 karya ini kami berusaha memfokuskan perhatian pada masalah perangsang pada petani baik dalam meningkatkan produksi dan meningkatkan marketable surplus atas hasil2 pertaniannya, maupun dalam penggalan potensi2 dan sumber2 dibiakan pertanian. Kesemuanya ini adalah merupakan problema pokok dalam pembangunan pertanian.

Dari kesepuluh "essentials" dan "accelerators" sebagaimana dikemukakan Mosher, maka 3 "essentials" dan 2 "accelerators" kami anggap merupakan perangsang atau paling sedikit merupakan usaha pentjiptaan dalam jang menimbulkan perangsang2 itu.

Berbeda dengan sintetik Mosher kami melihat bahwa masalah2: (1) harga jang menarik, (2) terms of trade, dan (3) fasilitas transport kesemuanya adalah masuk dalam bidang marketing incentives. Hal2 oleh sebab itu kita bagi dalam dua bagian masalah perangsang dalam (1) perangsang pemerintah (2) perangsang dari land reform atau sistim milik tanah dan ke (3) perangsang dari segi konsumsi barang2 dari sektor industri oleh petani.

Masalah harga sngadja kami soroti setjara mendala oleh karena perhatian pemerintah dan kita semua boleh dikatakan belum ada sama sekali. Untuk ini pemerintah c.g. Departemen Pertanian harus memberikan perhatian jang lebih serious dengan tjara misalja membentuk suatu Biro Khusus dalam "An lisa Harga dan Pemasaran".

Bersekali Biro Sosial Ekonomi dapat pula menampung pekerjaan ini asal saja dapat ditempatkan ahli2 dalam bidang ini. Mungkin pula Biro Research dan Perkembangan dapat diserahi tugas ini dengan syarat adanya keahlian jang diperlukan itu.

Masalah terms of trade kiranja tidak dapat diabaikan dari soal2 politik harga ini. Data2 sebenarnya dapat kita gali dari angka2 statistik yang sudah kita punyai.

Masalah land reform dan perangsang konsumsi belum dapat kita usahakan dengan mendalam karena tidak ada data2 statistik. Untuk ini kiranja perlu segera kita mulai penelitian2 yang dapat memberikan gambaran atas keadaan yang sebenarnya dengan mana kita dapat menunjuk ke bidjaksanaan yang kita perlukan.--

Jogjakarta, 1 Djuli 1967.

KEBIJAKSANAAN PERTANIAN KITA . *)Pendahuluan

Masalah yang akan kita bitjarkan disini mungkin tidak akan menarik, karena memang tidak biasa kita bitjarkan sehari2, tidak banyak didapati didalam karangan surat2 kabar. Memang masalahnya boleh dikatakan merupakan masalah yang "dianggap tidak penting", "neglected".

Sekali orang membitjarkan masalah kebijaksanaan ekonomi kabinet Ampara, maka sekaligus pikiran orang akan sampai pada masalah2 pengendalian inflasi, masalah balanced budget, masalah kurs BE, masalah kredit luar negeri, masalah penanaman modal asing dll.

Memang benar2 soal2 pertanian sekarang ini banyak dipindahkan karena "pentingaja", karena Plan Lima tahun yang akan datang memberikan prioritas pada sektor pertanian, karena persoalan pemenuhan kebutuhan beras. Tetapi pidato2 tersebut hanya sampai disitu saja. Pemberian prioritas ini tidak ada yang lebih dalam menelusur apa artinya. Bahkan masalah2 pertanian yang timbul ini kesalahannya justru diletakkan pada pertanian sendiri. Kalau angka2 statistik dapat memperlihatkan bahwa Binas benar2 telah dapat mendidarkan produksi dengan rata2 satu ton beras per HA, tetapi perluasannya tidak mendapat sokongan penuh dari pihak2 yang seharusnya menjokongnya oleh karena "setjara ekonomis ternyata tidak menguntungkan", karena banyak kredit2 Binas yang tidak kembali.

Industri gula pada masa ini mendapat serangan dalam diri, karena "tidak efisien", harus separe jumlah pabrik2-nya ditutup, terlalu menggerogoti keuangan negara karena harus mendapatkan kredit2 yang besar dst. Perkebunan mendapat serangan karena tidak berhasil memenuhi target ekspor yang telah ditentukan.

Tetapi sejauhnja, semua "kritik" sektor pertanian ini hanya sampai disitu saja. Tidak kemudian ditunjukkan lebih lanjut, mengapa terjadinya hal2 tersebut diatas, dan bagaimana tjara mengatasinya. Pertanian itu kup pada apa masalahnya, setjara global, setjara umum, setjara makro-ekonomi. Pada hal sesungguhnya kalau kita akan membangun ekonomi kita yang memang sudah benar2 hantjur akibat "kebijaksanaan yang tidak bijaksana dimasa lampau", maka pertanian2 penting dan bagaimana tersebut justru lebih penting dari pada apanya. Persoalan2 mengapa dan bagaimana inilah yang merupakan masalah mikro ekonomi, menjangkut masalah management produksi, management distribusi, masalah organisasi yg nota bene sudah umum diakui sebagai "tidak beres", penuh penjelewanan, korupsi, tidak mematuhi prinsip "the right man in the right place" dst.

Selama policy makers kita tidak pernah mau mempertimbangkan persoalan2 sematjara ini (mengapa dan bagaimana) atau tidak berusaha mengumpulkan keterangan2 se-banyak2-nya dalam hal ini, maka tidak pernah masalah2 ekonomi kita terpetjahkan, dan selalu saja timbul "tuduh-me

*) Kuliah pada kursus ttase Militer, SESKOAD, Bandung, Desember 1957.

nuduh" dan "salah menjalahkan" antara policy makers dan pelaksana2 dalam bidang produksi, selalu ada perdebatan antara pembela "balanced budget" dan "produsen yang ketjupetan uang", antara si dokter yang serious dan minta kesabaran pasien, dan si pasien yang ter-gesa2 untuk sembuh.

Masalah sematjaja inilah yang "diderita" oleh sektor pertanian sepanjang masa. Si dokter menjatakan ia sakit tapi tidak diberitahu kan apa kira2 sebabnja dan bagaimana tjara mengobatinja. Satu hal ja tidak menjebabkan ia segera mati adalah bahwa si dokter selalu menja taken ia sehat, penting dan mengunjai masa depan yang indah.

Arti kebidjaksanaan.

Setiap negara menghadapi berbagai masalah yang datang pergi tiada habis2nja.

Negara kita sedja memproklamirkan kemerdekaan sampai sekarang djuga harus menetjahkan segala masalah yang timbul jaitu dalam bidang politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dsb.

Kabinet Ampara berusaha melaksanakan Dwi Dharma dan Tjatur Karja dalam masa kerdjaja. Stabilisasi politik dan ekonomi (Dwi Dharma) adalah merupakan tujuja antara yang harus ditjapai sebagai prasarat bagi kita untuk melaksanakan program2 pembangunan negara.

Untuk mentjapai tujuja2 tersebut diperlukan suatu garis kebidjaksanaan atau policy yang menjjadi pegangan/pedoman bagi seluruh aparat pelaksana, yang akan memberi arah pada setiap tindakan yang akan diambil.

Kebidjaksanaan ini pada umumnya adalah bukan tindakan perseorangan tetapi tindakan yang bersifat pemerintahan atau publik yang terorganisir misalja suatu bangsa, pemerintah2 Dati I dan II, kelurahan dan seterusnya.

Ketetapan MPRS no. XXIII/1966 adalah suatu tjontoh dari "kebidjaksanaan" (policy) dalam bidang ekonomi, keuangan dan pembangunan yang harus menjjadi pedoman bagi seluruh aparat pemerintahan kita dari pusat sampai kedaerah.

Orang2 perseorangan djuga harus mengetahui kebidjaksanaan sematja ini karena mereka langsung atau tidak langsung akan terkena olehnja atau harus menjesuisikan tindakan2-nja dengan garis umum kebidjaksanaan sematja ini.

Djadi kebidjaksanaan adalah serangkaian tindakan2 yang telah, sedang atau akan dilaksanakan oleh badan2/lembaga2 yang umumnya bersifat pemerintahan untuk mentjapai suatu tujuja tertentu. Kebidjaksanaan ini djangan digaduhkan dengan pengertian "beleid" yang banyak dipakai dalam arti "kebidjaksanaan" tetapi tidak tepat sebagaimana kita artikan disini, karena beleid ini dapat bersifat perseorangan sedangkan kebidjaksanaan dalam arti policy ini tidak mungkin bersifat perseorangan.

KEBIDJAKSANAAN PERTANIAN.

Dari sekian banyak masalah yang dihadapi negara kita, bagian yang men

dapat prioritas pemertjahan pada waktu ini adalah masalah ekonomi dan didalam ini maka masalah2 ekonomi yang berhubungan dengan pertanian - lah yang mendapatkan prioritas utama. Tjontoh yang sangat djelas, masalah yang hampir mengantjiam kewibawaan pemerintah Djendral Suherato adalah masalah beras, salah satu masalah pertanian yang belum pernah dapat kita petjahkan sedjak dulu sampai sekarang.

Dalam pemertjahan masalah beras ini maka pemerintah telah menjusun/melaksanakan satu lebidjaksanaan yang kesemuanya bertudjuan memper ketjil "gap" produksi dan konsumsi. Pemerintah berusaha dengan berbagai tjara agar kepada penduduk yang terus menerus mengalami pertambahan ini dapat disediakan beras dalam djumlah yang tjukup, baik dengan memperluas produksi dalam negeri maupun dengan memperbesar import.

Karena negara kita masih merupakan negara agraris, negara pertanian, maka masalah2 yang timbul dan harus dipetjahkampun pada umumnya bersifat/berhubungan dengan pertanian, apakah ini berupa masalah politik, ekonomi, sosial dll.

Oleh sebab inilah maka kita semuanya wadjib mempelajari dan mengetahui lebidjaksanaan2 pemerintah dibidang pertanian. Apabila ingin berbi-tjara mengenai masalah ekonomi Indonesia, masalah ekonomi yang dihadapi bangsa kita dalam tahun mendatang.

Kalau kita menjadari bahwa 70% dari rakyat kita adalah petani maka tidak perlu ada ke-ragu2-an bahwa yang dimaksud dengan rakyat disini (dalam usaha pembangunan pertanian) ialah rakyat petani. Hal ini untuk menegaskan bahwa tudjuan pembangunan pertanian bukanlah hanya berarti supaya pertanian dapat menghasilkan produksi pertanian (misalnya beras), tetapi yang sangat penting dan sangat sering dilupakan bahwa kita harus meningkatkan taraf hidup petani yang sudah terkenal sangat rendah itu. Lagipula lebih daripada itu, peningkatan taraf hidup petani dalam pengertian pembangunan pertanian, bukan berarti, kita menaruh kasihan pada petani sehingga harus ditolong, tetapi berarti, bahwa dengan peningkatan taraf hidup petani itu, mereka yang berdjumlah 75 djuta orang ini, akan merupakan potensi daya beli (purchasing power) yang tidak terkira besarnya. Peningkatan daya beli dari sektor pertanian ini akan sanggup menyerap barang apa saja yang dihasilkan oleh sektor diluar pertanian.

Kenjataan inilah yang diakui berlaku dalam teori dan praktek, yang ingin dilaksanakan oleh banyak negara2 asing yang bersedia membantu kita untuk membangun, tetapi yang kita sendiri banyak yang mengabaikannya. Tidakkah demikian bodoh negara2 asing membantu kita dengan penekanan pada pembangunan sektor pertanian kalau tidak dengan harapan bahwa sekali usaha ini berhasil, Indonesia akan merupakan pasar yang bagus sekali untuk menjual hasil2 industri mereka.

KEBIDJAKSANAAN UNTUK PEMBANGUNAN.

Seperti kita ketahui kita pada saat ini dikatakan berada dalam tahap konsolidasi sebagai persiapan menuju tahap pembangunan ekonomi.

Tahap2 yang telah kita lempai dinamakan tahap2 stabilisasi dan rehabilitasi.

Pembagian dalam tahap2 seperti ini sebenarnya hanyalah untuk mensistimatisir rentjana kerdja Kabinet Ampora yang mulai bekerdja sedjak tahun 1966 tetapi yang kbidjaksanaan2 ekonominja sebenarnya baru dikongkritkan oleh sidang umum MPRS pada bulan Djuni-Djuli 1966 dan yang baru dilaksanakan bulan Oktober 1966 dengan Peraturan 3 Oktober yang terkensal itu.

Djadi karena pentahapan2 ini hanya merupakan "program kerdja" kita tidak perlu berdebat tentang kapan tepatnya bulan/tahun dimulainya tahap2 tersebut, sehingga tidak perlu kita seperti pada masa pra Ges-tapu/PKI berdebat apakah kita pada waktu itu sudah memasuki tahap so-sialisme atau masih dalam tahap sosial demokrasi.

Namunja sadja program kerdja djadi dapat terlaksana tepat pada waktunya dapat terlambat atau mungkin dapat sama sekali gagal.

Selain daripada itu interpretasi yang sama tentang arti tahap2 tersebut djustru menolong kita untuk mengerti mengapa dalam tahap konsolidasi" kbidjaksanaan2 pemerintah masih dapat sama dengan dalam tahap stabilisasi dan rehabilitasi.

Dalam bidang pertanian efek program kerdja Kabinet Ampora sangat kita rasakan. "Peraturan 3 Oktober" telah "menguras" modal dari sektor pertanian. Peraturan 10 Februari men"diompleng"kan dasar tukar (Term of Trade) untuk kerugian bektor pertanian dan Peraturan 28 Djuli belum mampu merehabilitirnja.

Djadi kalau sekereang banjat orang2 pemerintahan berbitjara tentang "Pembangunan Pertanian" maka ini memang benar bersifat pembitjaraan2 atau pernjataan2 sadja, belum dilaksanakan. Kbidjaksanaan dibidang pertanian yang akan menuju ke Pembangunan masih amat djauh, misalnja sadja Pemerintah masih harus mengimport beras dalam djumlah yang tidak sedikit (tahun depan $\pm$ 600.000 ton se-harga \$ 120 djuta) ini selain bersifat konsumtif djuga dapat berakibat negatif terhadap pembangunan pertanian, lebih2 apabila pemerintah terus menerus memberikan subsidi pada seluruh beras import ini. Selama ber-tahun2 pemerintah mengimport beras dengan maksud untuk mengadakan "stabilisasi harga beras dalam negeri". Tudjuan ini disamping tidak pernah tertjapai (harga2 turun naik tidak menentu) maka dari segi petani lebih tepat disebut beras import ini untuk "alat penarik pajak yang efektif terhadap petani" dan "alat untuk mempopulerkan suatu pemerintah" (pemerintah Indonesia yang baik adalah yang dapat membuat beras murah).

Adapun suatu kbidjaksanaan yang dapat mendorong pembangunan harus menjiptakan "iklim membangun" yang dapat memberikan perangsang kepada petani dan seluruh sektor pertanian untuk memperluas produksi dan mempertinggi efisiensi berproduksi.

Kalau dalam Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1969-1973 dikatakan bahwa "tudjuan pembangunan pertanian adalah :

1. Gembada pangan

2. Mendapatkan dorongan dari berbagai pihak.

3. Membantu pertumbuhan dan perkembangan industri dalam negeri yang sekaligus memperluas lapangan kerja dan mempertinggi taraf hidup rakyat, dan

4. Memperbaiki pembagian pendapatan riil per kapita.

Maka dengan mudah kita dapat menjimpulkan bahwa kebijaksanaan pemerintah yang sekarang dijalankan belum sesuai dengan ke-4 tujuan pembangunan pertanian tersebut.

Kebijakan pertanian kita dan sejarahnya:

Salah satu diantara kebijakan ekonomi (dll) dari pemerintah kita sekarang ini merupakan warisan (berasal) dari kebijakan oleh pemerintah kolonial. Kebijakan pertanian tidak terkecuali.

Salah satu ciri khas daripada ini adalah kepertjajaan bahwa pemerintah telah menjalankan policy yang benar yang bertujuan membangun pertanian, sehingga apabila terdjadi kesalahan atau sesuatu tujuan tidak tercapai maka yang salah bukanlah policy pemerintah tetapi "hal2 lain". Hal2 lain ini biasanya adalah :

- (1) Sifat boros yang umum dari penduduk desa.
- (2) Tingkat kelahiran yang sangat tinggi dan tidak adanya kemampuan mengetjelmja.
- (3) Ekonomi didominasi oleh suatu golongan kecil yang bukan penduduk asli terutama golongan Tjina.

Dasar2 inilah yang juga dianggap benar oleh policy-makers kita sekarang. Akibatnya, segala macam kebijakan ditundukkan tidak pada policy yang dinamis yang memberikan perangsang pada pembangunan, tetapi kearah sedikit demi sedikit berusaha mengurangi keburukan yang ditimbulkan oleh hal2 diatas. Keadaan2 lebih buruk daripada itu, dianggapnya ketiga hal tersebut tidak mungkin diubah, sudah dianggap data, hingga semua policy bertolak pada kenyataan ini tanpa dipelajari lebih dahulu bagaimana keadaan yang sesungguhnya. Sebagai contoh usaha2 pemerintah yang selalu mendapat tekanan adalah "transmigrasi" walaupun pengalaman sudah menunjukkan hasilnya sangat tidak berarti.

Kemudian tekanan yang ber-lobih2-an pada gerakan koperasi untuk "menggentikan" kedudukan pedagang Tjina walaupun di-mana2 sudah terdjata bahwa justru gerakan koperasi ini hanya menentingkan jumlah dan keanggotaan dan tidak pada mutu dan usahanya.

Didalam pidato2 resmi dari pemimpin kita selalu ditekankan pentingnya desa dan usaha peningkatan taraf petani, tetapi yang dalam kenyataannya policy yang dilaksanakannya justru berakibat menghambat pertjapaian tujuan tersebut. Misalnja kalau dalam djawa Belanda dikenal sistim Cultuur stelsel, yaitu penanaman dan penyerahan hasil atas hasil pertanian tertentu, pajak yang sangat berat atas petani, hidup

*) D.H. Penny : The Transition from Subsistence to Commercial Family Farming in North Sumatera, Disertasi Ph.D, Cornell University 1964 hal. 229.

sistem sewa yang dipaksakan untuk tanaman perkebunan (gula dll). Maka dalam djaman merdeka sekarang sistem demikian masih dipertahankan setjara sadar.

Didalam industri gula dimana saja sedikit mengetahui situasinya, sebenarnya pada saat ini masih berlaku satu sistem sematjam kultur-stelsel abad 19 tersebut. Kalau dahulu dasar hukumnya adalah Keputusan Gubernur Djendral Hindia Belanda, maka pada waktu ini dasar hukum yang dipakai adalah U.U. o. 38/Prp/1960 dan Keputusan Menteri Agraria No. SK.922/Ka/1959, yang pertama tentang Penggunaan dan Penetapan luas tanah untuk tanaman tertentu, dan yang kedua mengenai "penetapan luas tanah yang harus ditanami tebu".

Peraturan lain yang rasanya agak djanggal dalam negara yang sudah merdeka yang berusaha "meningkatkan taraf hidup petani dan meningkatkan iklim pembangunan" dalam hal ini dalam industri gula ialah Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No. 4 tentang tanaman tebu rakyat tahun 1961. Dalam peraturan ini seperti juga pada UU No. 38/Prp/1960 terdapat antijalan hukum buruan dan denda bagi petani yang melanggar.

INTI MASALAH BERAS.

Kalau diatas telah disinggung "pelaksanaan kultur-stelsel" pada djaman merdeka ini, sebagai warisan djaman kolonial, maka dalam masalah beras, masalah yang merupakan masalah nasional yang selalu gawat tiap2 tahun, kita juga masih "konservatif" melandjutkan kebijakan-nya yang berasal dari djaman Belanda.

Dalam tahun 1937 seorang ahli ekonomi bangsa Belanda, Prof. Dr. E. de Vries telah menuntut kebijakan pendanaan harga beras, yang telah membuat semangat petani untuk menaikkan produksi beras. Pada saat ini subsidi besar2-an sampai lebih dari 50% untuk menahan harga beras yaitu untuk melindungi pegawai negeri dan anggota2 ARI (berdjumlah hanya 1,2 djuta orang), telah berakibat mengorbankan petani yang selalu menjual surplus berasnya kepasar (lebih kurang 30 djuta orang)

Dalam masalah beras ini jelas sekali terlihat bahwa Pemerintah telah menjalankan / yang tidak mendorong tetapi justru menghambat pembangunan.

/ policy

Memang sedjak dulu banjak yang meragukan akan peranan dari pe-rangsang harga terhadap petani produsen padi. Bahwa harga beras bagi petani tidak begitu penting, tidak memegang suatu peranan apapun untuk mendorong petani memproduksi lebih banjak dan menjual lebih banjak "surplus" kepasar.

Pernyataan yang demikian ini sesungguhnya belum disokong oleh data2 empiris, sehingga masih harus dipandang suatu hypothesis. Tetapi meskipun yang merasa belum mempunyai bukti2 empiris juga tjukup lengkap dapat mengatakan bahwa sesungguhnya respons petani terhadap harga adalah benar2 positif besar. Walaupun demikian kami yakin bahwa hypothesis yang disebut / adalah salah. Tidak mungkin respons petani Indonesia

/ pertama

negatif besar.

Sedjak ber-tahun2 seluruh pikiran para ahli dan umum lebih banyak ditonjolkan pada segi demand dan kurang sekali segi supply. Artinja disatu pihak pada segi demand, orang menganggap bahwa harga beras merupakan sebab dari segala hal yang sebab. Kalau harga beras naik, lebih2 kalau naik dengan tcepat, "semua orang tentu merasa bahwa ini merupakan pertanda adanya mala petaka, bagi seluruh rakyat, bersamaan kalau harga turun tentu semua orang beras. Berbahagia." Satu bukti: " Kalau harga beras tidak turun, bapak2 (Pentero2) dipersilahkan turun".

Sebaliknya pada segi supply, "umum" berpendapat (ketjujulan petani) bahwa harga beras sama sekali tidak penting bagi petani Indonesia, karena sebagian-besar dari mereka masih hidup dalam non-monetary (closed) economy. Sebagai akibat dari anggapan ini, maka orang berpendapat bahwa suatu kenaikan harga beras tidak akan menguntungkan petani, tetapi hanya menguntungkan pedagang beras saja.

Bagi kepentingan penjurusan kebijaksanaan pertanian, maka yang penting bukanlah siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan oleh sesuatu kenaikan atau penurunan harga beras, tetapi yang lebih penting bagaimana kita dapat menjuruskan kebijaksanaan harga beras yang berakibat memberikan perangsang yang kontinu pada petani untuk meningkatkan produksi. Yang dijabar disamping harga beras dengan sampai diteliti terlalu rendah, maka juga segala macam pembelian paksa diwaktu panen yang sudah2, tidak boleh lagi diadakan, karena ini merupakan peninggalan dari sistim " compulsory delivery " warisan djaman Belanda, yang hakekatnya adalah "Sistim Cultuur Stelsel".

Pertanian dan kebijaksanaan uang ketat.

Kalau di-surat2 kabar banyak terjadi perdebatan bahwa sektor Industri telah menjadi lumpuh karena kebijaksanaan uang ketat dari pemerintah, sektor export lesu dll, maka sebenarnya yang dimaksudkan dengan industri adalah harus termasuk industri pertanian. Pertanian adalah juga merupakan satu cabang industri. Di-negara2 lain istilah industri memang dipakai dengan pengertian demikian. Untuk membedakan maka dibalikilah istilah manufacturing industry sebagai counter-part dari agricultural industry.

Sebenarnya sektor yang juga sangat terkena oleh tight money policy adalah sektor pertanian, yang mungkin kalau disclidi lebih mendalam justru yang paling parah lukanya. Hanya saja memang sektor pertanian ini "tidak mempunyai djura bitjara" yang dapat menulis di-surat2 kabar.

Pertanian yang mempunyai turn-over yang lambat, djauh lebih lambat dari sektor "industri" lebih tidak mampu lagi menggunakan modal Bank dengan tingkat bunga menurut peraturan 3 Oktober (6-9% per bulan).

Hal ini sangat ajata dengan ketidak mampuan petani membeli pupuk yang mula2 ditentukan dijual dengan harga 2E, tetapi yang walaupun

masih termasuk mahal, dapat diberikan sekedar subsidi pada musim panen dengan 1966/67, yaitu dari harga Rp.25,-/kg pupuk urea menjadi Rp.18,-

Dengan Peraturan 10 Februari dimana harga2 minyak dan harga public utilities "disesuaikan", maka lebih2 lagi teras of trade antara sektor pertanian dengan sektor bukan pertanian makin memburuk bagi pertanian. Peraturan 28 Djuli yang dimaksudkan untuk "mengaktifkan" lagi sektor ekspor, ternyata tidak memberikan pengaruh yang berarti, bahkan disana sini terbukti peniadaan over-price lebih melambatkan export. Sementara itu pengaruh langsung daripada illiquidity masih belum berkurang.

Kadang2 kita dengar suara2 bahwa sektor pertanian telah lama merupakan "buffer" dari ekonomi kita sehingga "collapse" bagaimanapun hebatnya inflasi, terutama sektor bahan makanan karena tidak diekspor. Hal ini mungkin benar. Tetapi justru kalau ini benar, maka kita harus sangat berhati2, sebab ini berarti produksi bahan makanan konstan, yang dalam pertambahan penduduk yang tajam (lebih dari 2,5% per tahun) berarti djuga penurunan tingkat hidup petani. Penurunan tingkat hidup petani ini berarti penurunan tingkat hidup sebagian besar penduduk kita, dus kemunduran. / tidak

Inilah beberapa fakta yang tidak banyak dibicarakan dan dianalisa, pada hal selalu sangat mempengaruhi perkembangan keseluruhan ekonomi kita. Berbeda dengan sektor industri dimana penurunan pendapatan 10% hanya berarti penurunan pendapatan nasional dengan 1%, maka penurunan pendapatan sektor pertanian dengan jumlah yang sama, akan berarti penurunan pendapatan nasional dengan lebih dari 5%. Sektor pertanian memang tidak pernah akan "berontak" walaupun dianak-tirikan, tetapi yang kalau mendapatkan perhatian "sewadjaraja" akan memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap perkembangan ekonomi nasional kita.

Pertanian bahan makanan 1968.

Dibanding dengan tahun 1967, maka prospek pembangunan pertanian tahun 1968 akan djauh lebih baik. Dari anggaran Rp.142,6 milyar, yang Rp.45,5 milyar (31,9 persen) disediakan untuk pembangunan dan dari jumlah ini Rp.11,6 milyar (25%) diperuntukkan untuk pembangunan prasarana pengangkutan dan pengairan yang akan langsung menjwab pada usaha peningkatan produksi pertanian.

Selain itu dengan selesainya pembangunan proyek seribu Djati luhur, diharapkan dalam tahun depan sawah2 yang dulu hanya ditanami satu kali setahun akan dapat menghasilkan padi dua. Ini berarti tambahan areal sawah lebih kurang 110.000 Ha yang akan memberikan tambahan hasil hampir 500.000 ton padi kering.

Djadi kenaikan produksi pertanian terutama pangan tidak hanya akan ditjernahkan dari anggaran Departemen Pertanian, tetapi justru sebenarnya lebih banyak tertjernahkan dalam anggaran Departemen Pertahanan Umum, dan setjara tidak langsung djuga dalam Departemen2 Dalam Negeri (prasarana sosial), Departemen Perindustrian Dasar Ringan dan Teksil dan Departemen Transmigrasi, Veteran dan Demobilisasi (Transved).

Departemen Pertanian sendiri yang hanya akan mendapatkan anggaran Rp. 98 djuta, memang akan menentankan peltordjaan pada penulahan dan pembimbingan (extension service).

Sumber pembelandjaan lain yang harus diperhitungkan adalah perkreditan. Kalau dimuka telah disebutkan bahwa pertanian mendapatkan effect negatif dari kebijaksanaan uang ketat, maka dalam tahun 1968 diharapkan sumber pembelandjaan kredit dapat dimanfaatkan untuk menaikkan produksi beras. Untuk BIMAS yang direntjanakan meliputi luas 500.000 Ha akan disediakan kredit Rp. 3.033 per Ha, sehingga akan meliputi djumlah Rp. 1,5 miljard. BIMAS ini diharapkan akan dapat menaikkan produksi dengan 500.000 ton beras, apabila seperti dalam tahun rendeng 1966/67 setiap Ha dapat menaikkan produksi dengan 1 ton beras. Selain itu proyek IM (Intensifikasi Massal), yang djuga direntjanakan seluas 500.000 HA djuga diharapkan akan menaikkan produksi dalam djumlah yang sama. Kita kira kita dapat optimistis dalam hal ini karena harga pupuk, dengan perkembangan harga beras sekarang relatif tjukup murah bagi petani.

Dengan demikian djelas bahwa prioritas prasarana ini akan memberikan effect perangsang yang baik sekali bagi perkembangan pertanian. Produksi dan pemasaran hasil2 pertanian akan bertambah lentjar, hingga kegeirahan petani dapat ditingkatkan dalam berproduksi. Kalau semua rentjana ini dapat benar2 direalisasikan maka rentjana pemerintah untuk mengimport 600.000 ton sudah akan tjukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri. Dan ini harus dapat dikurangi lagi dalam tahun 1969.

Prospek produksi bahan2 export.

Dalam produksi export pertanian, kita terpaksa lebih pessimistis. Harga2 export pertanian bukan makanan telah mengalami penurunan terus menerus sedjak beberapa tahun terakhir. Untuk menghadapi masalah ini maka harus diusahakan peningkatan produksi/export barang export berupa makanan, sedangkan untuk yang bukan makanan harus berupa usaha2 diversifikasi dan peningkatan mutu. / dan

Karena ekonomi kita masih tetap harus menggantungkan pada pendapatan devisa kita terutama dari hasil2 bumi dan pertambangan (bahan2 mentah), maka prospek penerimaannya harus selalu kita perhitungkan dengan hati2. Untuk tahun 1968 Pemerintah telah memprojecktir sebesar \$ 562 djuta untuk hasil2 bumi termasuk timah dan \$ 303 djuta dari minyak bumi.

Export ke-negara2 sosialis Eropa Timur Tengah dan negara2 Pasifik Basin yang masih menunjukkan daya absorpsi harus diperluas untuk menjapai target export tersebut diatas. Didalam negeri sendiri harus diusahakan pemberian fasilitas2 yang lebih baik daripada tahun yang sudah, baik dalam bentuk perangsang2 kepada exportir melalui sistim dan prosedur export import maupun melalui kebijaksanaan perkreditan dan perpajakan.

Walaupun demikian segala matjam usaha2 ini harus selalu dengan padoman tudjuan atau "misi" khusus Kabinet Ampera, yaitu untuk mentjapai stabilisasi ekonomi (dan politik) pada akhir tahun 1968 djuga, sehingga akan selalu timbul masalah2 apabila sudah sampai pada pelaksanaan policy. Sudah ber-kali2 kalangan produsen dan exportir meminta kepada pemerintah untuk meningkatkan perangsang produksi dan export ini kepada mardka jang pada hakekatnja berarti "pengendoran" kebijaksanaan moneter pemerintah. Memang dalam hal ini harus ditjari suatu komatjahan jang harus mempertimbangkan kedua tudjuan tersebut, tudjuan rehabilitasi dan peningkatan produksi dan pertjapaian stabilisasi.

Kesimpulan.

Melihat perkembangan2 jang telah kita alami sedjak "Peraturan 3 Oktober", maka disamping kita harus saluut pada pemerintah jang telah dapat "monaklukan" inflasi sampai hanya 115 persen sadja dalam tahun 1967 (dibanding dengan 650 persen dalam tahun 1966) kita djuga mempunyai alasan2 kuat untuk meyakini bahwa akhir tahun 1968 nanti kita benar2 sudah akan mentjapai stabilisasi ekonomi, sehingga siap memasuki tahun2 pembangunan mulai 1 Djanuari 1969.

Kalau memang tahap2 pertama Pembangunan Lima Tahun masih harus dipergunakan untuk kebijaksanaan "stabilisasi dan rehabilitasi" (jang sesungguhnya ini agak berarti suatu kontradiksi) maka sebagaimana telah kita tegaskan, pemerintah tidak perlu berketjil hati. Keadaan perekonomian jang diwarisi Kabinet Ampera memang telah demikian bobroknya, sehingga tidak mungkin dalam 2 tahun sadja dapat "disembuhkan" kembali.

Keadaan pertanian kita dalam pada itu masih harus terus mengalami masa2 keprihatinan. Kebidaksanaan pertanian jang selama ini selalu berakhir dengan "pajak berat bagi petani", tidak boleh dilandjutkan, apabila pemerintah ingin mempertjepat perkembangan sektor ini. Peningkatan taraf hidup petani jang harus menjadi sasaran akhir tiap2 kebijaksanaan pertanian pemerintah djangan sampai tertunda2 lagi. Kalau sektor pertanian telah lama merupakan sektor peninggalan dari perekonomian Indonesia seluruhnja dalam masa hyper-inflasi, dan dalam masa pembangunan lima tahun 1969-1973 diharapkan dapat melipatkan produksi, sebagai modal utama menuju industrialisasi, maka mulai sekarang pemberian perangsang2 harus ditingkatkan. Segala matjam kebijaksanaan jang tidak sejalan dengan ini harus ditiadakan. Petani harus dipandang sebagai subjek ekonomi dalam setiap kebijaksanaan ini. Peningkatan taraf hidup petani ini akan merupakan pertambahan tenaga beli jang besar sekali untuk melantjarkan usaha2 industri dikemudian hari.

Inilah hakiki daripada kebijaksanaan pertanian jang tidak ditjarahekan orang, jang merupakan arti jang sebenarnya daripada pemberian "prioritas" pada sektor pertanian dalam tahun2 jang akan datang.

Untuk merumuskan kebijaksanaan jang se-tepat2nja, maka harus diadakan penelitian2 jang bersifat mikro-ekonomi. Selama ini kita terlalu banyak berfikir setjara mikro-ekonomi, jang telah berhasil mengungkap

sifat2 "penjakit ekonomi" kita, tetapi yang tidak pernah disertai penyelidikan lebih lanjut mengenai "mengapa" dan "bagaimana" mengobatinya. Sektor pertanian yang merupakan sektor utama dari ekonomi nasional kita, ini karena "terbelakang" tidak mempunyai "ajuru bitjara" dalam perdebatan2 mengenai effect kebijaksanaan stabilisasi dan rehabilitasi Kabinet Ampera, sehingga tidak dapat terdengar suara2 keluhannya.

Bandung, Desember 1967.

INDUSTRI GULA *)

Selama bertahun-tahun sebelum Perang Dunia ke-II, industri gula merupakan salah satu industri terpenting di Indonesia -- "the life belt upon which the Netherland Indies economy was floating".¹⁾ Dalam tahun 1928 menghasilkan tiga perempat dari ekspor Djawa keseluruhan dan industri itu telah menjumbang seperempat dari seluruh penerimaan pemerintah Hindia Belanda. Pada masa itu terdapat 178 pabrik gula jg mengusahakan perkebunan² di Djawa dengan luas tebu jang dipanen kira kira 200.000 hektar dan menghasilkan hampir 3/4 ton gula dimana hampir separohnja diekspor. Ketika itu Djawa merupakan eksportir gula kedua terbesar didunia jang hanya kalah oleh Kuba. / djuta

2)
Dewasa ini pabrik² gula di Djawa hanya dapat memenuhi kira-kira dua pertiga kebutuhan gula dalam negeri di Indonesia. Produksi total dan hasil per hektar telah merosot sampai lebih dari separuh tingkat keadaan tahun² terakhir tiga-puluhan. Sedjak 1966 ekspor sama sekali terhenti dan malah dalam djumlah tertentu gula telah diimpor. Kebutuhan gula dalam negeri makin lama makin lebih banyak jg dipenuhi oleh

*) Petikan dari:

"Bulletin of Indonesian Economic Studies", Vol.V, No.2, Djuli-1969. Diterbitkan oleh The A.N.U. Press, Canberra, A.C.T., 2600, Australia untuk Department of Economics, Research School of Pacific Studies, Australian National University.

-
- 1) Selo Soemardjan, Social Changes in Jogjakarta, Cornell University Press, 1962, p.267.
 - 2) Istilah "Pabrik" dalam karangan ini pada umumnja akan digunakan sebagai ganti "perkebunan", sebab industri gula pada dasarnya sangat berbeda dengan perkebunan² lainnja. Sebuah "perkebunan" gula akan terdiri dari pabrik plus tanah sendiri jang luasnja terbatas, ditambah dengan tanah sewaan jang djumlahnja lebih luas jang terdiri dari bidang-bidang jang ketjil. Hanya sebuah diantara 55 buah pabrik itu jang memiliki sendiri seluruh tanah jang diusahakanja, akan tetapi, walaupun sedikit, semua pabrik itu memang memiliki tanah. Terdapat sebuah dari 55 perkebunan itu jang tidak memiliki pabrik, dan menggiling tebunja pada pabrik jang terdekat dari perkebunannja.

Semua pabrik gula itu terdapat di Djawa.

hasil gula rakjat baik di Djawa maupun luar Djawa. Dalam tahun 1967 industri gula menderita kerugian lebih dari Rp. 5 milyar dan dalam tahun 1968 harus meminta bantuan tambahan sebesar Rp. 4,5 milyar untuk membayar sewa tanah tahun 1969.

Tidaklah mengherankan bahwa masyarakat menganggap industri gula menderita sakit dan memerlukan pengobatan. Untuk mengetahui sebab sebab kemerosotan itulah industri gula dimasukkan sebagai salah satu masalah pokok yang diselidiki oleh Survey Agro-Ekonomi. Karangan ini ditulis dengan menggunakan hasil⁵⁾ survey itu dan disadjikan sebagai usaha untuk menjingapkan berbagai keterangan sekitar masalah² industri tersebut.

Akan terlihat bahwa yang menonjol diantara masalah² itu ialah merosotnja produktivitas tanah² yang setjara nominal luasnja tidak berubah, baik yang dimiliki sendiri oleh perkebunan ataupun yang di sewa dari petani. Tetapi, dibalik masalah ini terdapat keuntungan yang rendah yang diterima petani, baik dari tanahnja ataupun tebunja, bila dibandingkan dengan harga atau kebutuhan akan beras atau makanan lainnja; dibalik ini pula terdapat tekanan terhadap industri itu melalui policy pemerintah yang hendak mempertahankan harga gula yang rendah demi kepentingan konsumen dengan jalan pembebanan pajak yang berat, atau lebih tepat lagi, dengan berbagai pungutan, yang kebanyakan tampaknya tidak sampai kepada kas pemerintah pusat. Bersamaan dengan akibat policy demikian itu terdapat pula kemunduran efisiensi yang tjukur parah pada hampir setiap fase produksi dan marketing, sedjak industri itu diambil-alih dari Belanda pada tahun 1957.

Sebelum membitjarkan masalah² tersebut diatas, perlu kiranya diberikan latar belakang mengenai sedjarah dan struktur industri gula ini.

TINDJAUAN SEDJARAH

Industri gula di Indonesia dimulai pada abad ke 17 ketika VOC mengusahakan kira² seratus perkebunan gula disekitar Batavia. Ketika V.O.C. dibubarkan pada akhir abad ke 18, pemerintah Hindia Belanda melandjutkannja, bersamaan dengan hal² lain yang serupa, untuk meningkatkan penanaman tebu dan mengeksport gula dalam rangka Cultuur stelsel. Dengan stelsel ini para petani diharuskan untuk menanam tebu (atau tanaman perdagangan lainnja yang ditetapkan oleh pemerintah) diatas tanah mereka. Hasil panen diserahkan kepada pemerintah sebagai pembayaran pajak in natura. Pemerintah memiliki dan menjalankan pabrik gula, dan dapat pula memerintahkan kerdja - paksa kepada penduduk desa untuk menjalankan pabrik itu.

5) Mubyarto d.k.k., Usahatani Tebu dan Industri Gula, Survey Agro Ekonomi Indonesia, Djakarta, 1968.-

Setelah ada Agrarische Wet tahun 1870, setjara berangsur - an^{sur} pemerintah menarik diri dari industri itu, jang berarti terbuka^{nja} kesempatan bagi kapital swasta Belanda. Paksaan untuk menanam djenis² tanaman perdagangan diatas tanah milik petani diganti dengan paksaan djenis lain dalam bentuk keharusan menjewakan tanah kepada perusahaan² perkebunan. Perusahaan² tersebut djuga berhak untuk memperoleh tenaga kerdja paksaan dari petani.

Walaupun sekitar tahun 1870 "tanah kosong" sudah sangat sedikit¹ jang bisa disewa untuk djangka pandjang dari pemerintah, dan ada undang-undang pemindahan milik tanah ketangan asing jang ketat jang melarang pendjualan tanah kepada pihak bukan-Indonesia, tetapi perusahaan-perusahaan itu dengan bantuan pemerintah bisa memperoleh tanah jang tjukup luasnja untuk menanam tebu melalui sistim sewa-menjewa jang banjak liku²nja.

Sebuah desa, kadang² setjara suka-rela, kadang² dengan antjam^{an} dari pemimpin mereka atau pegawai negeri, mengadakan perdjendjian sewa tanah selama 21½ tahun dengan perkebunan. Perkebunan jang bersangkutan kemudian menanami sepertiga sawah desa itu dengan tebu.

Tanaman tebu memakan waktu 15 bulan; sesudah 13 bulan tanah itu dikembalikan kepada pemiliknja, dan sepertiga lagi jang lainnja dari tanah desa itu diambil untuk tebu, demikianlah seterusnya setjara bergilir. Tetapi, oleh karena tanaman tebu baru biasanya telah ditanam sebelum jang tua dipanen, maka dalam kenjata annja tanaman tebu itu menghabiskan bukan sepertiga tetapi separuh dari waktu atau periode bertanam; dan dalam garis besarnya, rata² separuh dari tanah desa (sekarang misalnja sepertiga, kemudian dua pertiga) digunakan untuk tebu dan separuh lainnja dengan tanaman rakjat - padi ataupun palawidja seperti kedelai dan katjang-tanah.

Satu giliran penuh memakan waktu 3 tahun, dan 7 giliran seperti itu tertjakup dalam satu masa penjewaan.⁶⁾

Kepala desa, jang tugasnja kemudian mendjaga supaya selalu tersedia tanah bagi perusahaan, djuga harus mengatur bahwa tidak ada petani jang seluruh milik tanahnja disewakan pada masa jang bersamaan. Untuk mendjamin persediaan makanan bagi penduduk, pemerintah membatasi luas tanah jang boleh disewakan untuk tanaman tebu sampai maksimum seperlima dari djumlah luas tanah disesuatu desa, tetapi ketika gula dipasar dunia sangat menguntungkan, peraturan ini seringkali di langgar.

6) C.Geert, Agricultural Involution, Berkeley, University of California Press, 1963. pp.86-7.

Petani itu memang tidak lagi perlu menanam tebu sendiri diatas tanah mereka dan menjerahkan hasil panennja kepada pemerintah, tetapi masih harus menjerahkan sebagian sawahnja selama beberapa musim dengan sewaan jang besarnja ditetapkan oleh perusahaan, dan selain itu masih harus bekerdja "..... dua kali seminggu pada waktu siang untuk penjelenggaraan pabrik dan pekerdjaan perkebunan; empat malam dalam seminggu harus digunakan untuk djaga malam sekitar pabrik atau kebun tebu" ⁷⁾. Bahkan, ketika kerdja-paksa telah dihapus, keharusan menjewakan sawah untuk tebu masih diteruskan.

Antara 1830 dengan 1870 (periode Cultuur Stelsel), produksi gula terus meningkat dari produksi 40.500 ton mendjadi 405.000 ton setahun. Perkembangan terdjadi dalam periode itu, baik dalam areal penanaman, ataupun, jang lebih penting lagi, dalam produktivitas per hektar, jang menimbulkan peningkatan produksi jang tjepat sehingga dalam tahun 1895 mentjapai 1.458.000 ton.

Perkembangan demikian itu dimungkinkan oleh penanaman dan pemeliharaan tebu jang intensive dan oleh peralatan serta mesin² jang effisien. Untuk hal jang terachir itu, oleh karena memerlukan kapital jang sangat besar, baru bisa dilaksanakan setelah banjak perusahaan² perkebunan ketjil, sebagai akibat djatuhnja harga gula sekitar tahun 1880, terpaksa mendjual perusahaannja kepada perusahaan² besar seperti EVA, NHM dan OMV jang menguasai kapital² raksasa.

Perusahaan² besar inilah jang berjasa mentjiptakan djaringan² irigasi, djalan kereta-api dan lembaga² penelitian jang memberikan sumbangan besar terhadap efisiensi industri gula.

Hasil gula per hektar jang tinggi bisa ditjapai berkat sistim penanaman jang effisien karena ada sistim irigasi jang baik, penggunaan tanah paling subur disetiap daerah dan, last but not least, dengan menggunakan stek tebu jang paling unggul jang dikembangkan oleh lembaga penelitian jang dibiayai dan diselenggarakan oleh pabrik² gula. ⁸⁾

Pada masa depresi, sekitar awal tahun² tiga-puluhan, industri itu hampir hantjur. Luas areal penanaman merosot dari 200.000 hektar pada tahun 1931 mendjadi hanya 30.000 pada tahun 1935, dengan total produksi jang andjlok dari 3 djuta ton mendjadi hanya 500.000 ton saja. Akan tetapi, pada tahun 1937 industri itu sudah pulih kembali dan mampu memproduksi 1,4 djuta ton dari areal 85.700 hektar. Luas penanaman, produksi dan hasil per hektar terus berkembang sampai pe

7) Rouffaer, Vorstenlanden, pp. 71-3. Dipetik oleh Selosoemardjan, op.cit., p. 275. Situasinja terdjadi di Jogjakarta.

8) Varitas POJ chususnja (Proefstation Oost Java), jang dikembangkan oleh Lembaga Penelitian Gula di Pasuruan, sekarang dikenal diberbagai bagian dunia. POJ 2078 dibawa ke Australia dan dianggap sebagai "mojang" tebu jang berproduktivitas tinggi jang sekarang sedang dipelajari di Queensland.

tjah perang (Tabel 1).

Tabel 1. Industri Gula: Luas, Produksi dan Hasil per Hektar, Java, 1928-1940

	Luas '000' Ha	Produksi '000' ton	Hasil ton/ha
1928	194,9	2.923	14,9
1929	?	?	?
1930	198,6	2.915	14,6
1931	199,3	2.772	13,9
1932	171,6	2.560	14,9
1933	88,3	1.372	15,5
1934	38,8	636	16,3
1935	29,5	509	17,3
1936	35,2	574	16,0
1937	85,7	1.379	16,0
1938a	35,3	1.375	16,1
1939a	95,5	1.562	16,3
1940a	91,8	1.583	17,2

aUntuk tahun² ini termasuk kira² 500 hektar tanaman tebu rakjat, yang digiling oleh pabrik tapi tidak atas dasar penjawaan tanah. Selain itu terdapat 8.000 hektar pada tahun 1930 yang meningkat menjadi 18.000 hektar pada tahun 1940 tanaman tebu rakjat yang dipergunakan langsung atau digiling dalam pabrik² ketjil dibuat gula merah.

Sumber: Buku Peringatan Seminar Gula I, 1961;
dan BPU PPN Gula Pusat, Djakarta.

Dalam masa pendudukan Djepang areal penanaman tebu berkurang pula separuh dari keadaan dekat sebelum perang. Djepang tidak mendorong penanaman tebu dan kebanyakan tanah²nja dialihkan untuk penanaman padi dan tanaman² makanan lainn²a. Pada permulaan masa kemerdekaan, banjak pabrik² itu yang dibumi-hanguskan oleh pemuda dan tentara dalam peperangan melawan Belanda.

Sesudah perang, berbagai usaha telah dikerdjakan oleh perusahaan-perusahaan yang bersangkutan untuk merehabilitir industri itu, akan tetapi tidak begitu berhasil. Masyarakat yang membutuhkan lebih banjak bahan makanan, terutama beras, menimbulkan lebih banjak nja kesulitan dalam memperoleh tanah untuk tebu. Dalam pada itu, tebu rakjat sebagai tanaman perdagangan mulai memegang peranan yang lebih penting, terutama di Djawa.

Dalam tahun 1957, sebagai akibat makin genting²nja hubungan antara Indonesia dengan Belanda mengenai Irian Barat, pabrik² gula itu diambil alih oleh pemerintah untuk diusahakan sebagai Perusahaan Pemerintah (P.N.). Pemimpin² pabrik gula Belanda meninggalkan Indonesia, pabrik² itu dan pengusahaann²a sepenuhnya ada ditangan bangsa Indonesia. Ganti kerugian dibajarkan kepada pemilik² Belanda itu sesuai dengan hasil persetudjuan antara pemerintah Indone-

sia dan Belanda pada tahun 1963.

PENANAMAN DAN PENGKILANGAN TEBU

Walaupun tebu dapat tumbuh diseluruh Indonesia, tetapi dari segi iklim yang paling sesuai adalah Djawa, chususnja Djawa Timur. 9) Tebu biasanja ditanam pada achir musim kemarau setelah panen padi musim hujan. Untuk tebu, sawah² itu mesti diubah mendjadi deretan pe matang-pematang dan parit², sedangkan ukuran parit² itu tergantung kepada sistim pengairannja. 10) Untuk mendjadi matang tebu membutuhkan waktu 12 bulan, jaitu untuk mentjapai kadar sucrose 10%; dengan membiarkan tebu itu matang lebih lama lagi, misalnja 16 bulan, kadar sucrose itu bisa meningkat sampai 14 atau 15%. Setelah dipanen sekali, tebu itu bisa dibiarkan tumbuh kembali untuk dipanen kedua atau bahkan ketiga kalinja dari rum pun tanaman yang sama (rattooning).

Akan tetapi, industri gula tidak dapat memanfaatkan sistim rattooning, sebab tanahnja mesti dikembalikan kepada pemiliknja setelah 16 bulan terhitung dari sedjak tanah itu diserahkan kepada perkebunan. Selandjutnja, tanah itu harus diubah kembali mendjadi sawah. Karenanja, pabrik harus membayar upah kerdja untuk dua kali pengubahan dari sawah mendjadi ladang tebu dan kembali mendjadi sawah; dan untuk ini bisa menghabiskan waktu sampai 4 bulan. Apabila petani terlambat menjerahkan sawahnja kepada pabrik, maka tebunja nanti harus dipotong sebelum tjukup tua, yang berarti rendah kadar sucrose-nja. Dalam hal seperti itu pemotongan tebu mungkin pada waktu berumur 9 bulan ketika kadar sucrose berkisar sekitar 8-9 persen. Tebu harus dengan segera sampai dipabrik setelah dipotong, sebaiknja pada hari itu djuga; kelambatan berarti kesulitan kristalisasi atau penbusukan dan pengasaman tebu. Ketjepatan pengangkutan, dengan demikian, adalah masalah utama.

Sekarang ini terdapat 55 pabrik gula di Djawa 11). Dari djumlah tersebut 48 milik pemerintah dan diusahakan oleh P.N.Gula. Yang lainnja, 7 buah, adalah milik swasta atau pemerintah daerah yg tidak

- 9) Djawa Timur merupakan penanam tebu 63% dari luas total (termasuk tebu perkebunan dan rakjat); Djawa Tengah kira² 26% dan Djawa Barat 11%.
- 10) Seandainya tidak terdapat sistim pompa, yang kebanyakan memang demikian halnja, maka pengairan harus dilaksanakan dengan djalan menimba air dengan ember dari saluran air dan menumpahkannya keparit-parit disawah itu, sehingga jarak antara deretan tanaman tebu ditentukan oleh kemampuan orang melemparkan seember air. Sensus Pertanian 1963 melaporkan bahwa hanya 2 perkebunan (dari 45 yang dilaporkan) yang menggunakan pompa sebagai sumber pengairan utama nja; 52 dari 55 perkebunan yang dilaporkan tidak memperoleh air yg tjukup untuk pengairan tanemannya.
- 11) Ada dua buah pabrik lagi yg sedang dibangun, masing² di Atjeh dan Sulawesi Selatan, tetapi keduannya belum memproduksi. Sebuah perusahaan Djepang akan membuka pabrik di Seram, tetapi menurut laporan terakhir akan diindahkan ke Djawa (Bulletin No. 10, p. 73).

dibawah penguasaan pemerintah pusat. Tabel 2 memperlihatkan kapasitas menggiling (crushing) dan pengkristalan (refining) pabrik² itu seperti dilaporkan oleh Sensus Pertanian 1963. Menggiling tebu merupakan kegiatan musiman, dimulai bulan Mei atau Djuni dan diteruskan sampai September atau Oktober, tetapi beberapa pabrik hanya menggiling beberapa saat saja selama musim giling itu. Sensus Pertanian melaporkan bahwa ada 17 pabrik yang berkeinginan untuk memperpanjang masa gilingnya (11 buah untuk selama 30 hari dan 6 buah selama 90 hari atau lebih). Puncak produksi dari kegiatan menggiling ditjapai kurang dari masa 10 hari oleh 3 pabrik, antara 11-30 hari oleh 31 pabrik dan lebih dari 30 hari oleh hanya 9 pabrik. Laporan ini tidak mengemukakan sampai berapa jauh operasi dibawah kapasitas produksi ini dipengaruhi oleh tidak tjukupnja tebu dan tidak baiknja peralatan.

Tabel 2. Kapasitas Giling dan Pengkristalan
Pabrik² Gula di Djawa, 1963.

Djumlah pabrik	Periode penaksiran	Kapasitas harian maksimum	
		Giling (ton)	pengkristalan (ton)
2	sesudah 1952	1.352	148
5	1914-1929	2.117	185
48	sebelum 1914	1.583	164

Source: Nugroho, Indonesia, Facts and Figures, Djakarta, 1967, p.276

Dari 55 pabrik terdapat tidak kurang dari 48 yang berumur lebih dari 50 tahun. Walaupun beberapa peralatan memang ternyata telah sangat tua - instalasi listrik, sentrifugal dan tangki penguapan perlu diganti - tetapi hal ini bukanlah sumber pokok kesulitan bagi industri ini. Tidak jarang terdjadi diluar-negeripun peralatan tua dipergunakan pada pabrik² gula dengan mengganti bagian² penting dari waktu ke waktu.

Industri gula sangat intensif tenaga-kerdja, tetapi kebutuhan tenaga kerdjanja terpusat hanya dalam periode kegiatan yang pendek. Selama masa giling, kira² 3 bulan di Indonesia, pabrik bekerja 24 jam sehari pada waktu tebu sedang musimnja dipotong. Rata² terdapat kira² 7.000 orang yang dipekerdjakan oleh setiap pabrik, sebagai buruh tetap dan musiman, selama musim giling. Pada musim tanam, ketika sawah mesti diubah dan penanaman serta pengairan mesti diselenggarakan, dibutuhkan pula sedjumlah pekerdja tambahan. Pengubahan sawah, pengairan, penanaman dan pemungutan hasil semuanya dikerdjakan dengan tenaga manusia.

Hanja sedikit sekali dipergunakan alat-alat masinal 12).

PEMAKAIAN DAN PENGEJAJAN TANAH

Bila produksi gula telah merosot kira-kira 60% sedjak sebelum perang, areal jang dipergunakan oleh industri gula ternjata hampir tidak berubah, jaitu sekitar 80.000 hektar. Dengan kata lain, ada kemerosotan jang menjolok dalam hasil per hektar. Bagi pabrik, masalah itu berupa kemerosotan dalam djumlah dan mutu tebu jang dipungut dari setiap luasan tanah dan kesulitan memperoleh tambahan luas tanah untuk industri itu.

Dari luas total tanah jang dipergunakan untuk kebun tebu, tak siran resmi seluas 83.900 hektar tahun 1967, hanja 17 persen jg dimiliki oleh pabrik gula. Perkebunan itu rata-rata luasnja 1.400 hektar (lebih luas dari rata-rata 1.100 hektar sebelum perang oleh karena djumlah perkebunan telah diperketjil). Tetapi dari luas 1.400 hektar tersebut, pabrik rata-rata hanja memiliki 200 hektar, sedangkan jang lainnja disewa dari kira-kira 3.000 petani pemilik tanah dengan luas masing-masing sekitar 0,3 hektar dari setiap petaninja.

Sampai belum lama berselang, pada dasarnya terdapat dua matjam sistim hubungan sewa tanah. Menurut sistim tradisional jg diwariskan oleh Belanda, pabrik manjewa tanah, mengupah buruh untuk menanam sampai memotong tebu. Dengan sistim lainnja, dalam bentuk bagi hasil jang mulai berlaku tahun 1963 dan dihapuskan lagi tahun 1967, petani pemilik tanah menanam dan memelihara sendiri tanaman tebu diatas bagian tertentu dari tanah miliknya dan menjerahkan hasil tanamannya kepada pabrik dengan harga jang telah ditetapkan pada permulaan musim tanam, atau djika hanja sedikit, tanahnya jang diserahkan kepada pabrik untuk diusahakan. Ada pula pabrik jang membeli tebu dari petani jang tidak terikat dalam kontrak apapun; dalam hal seperti ini, petani membayar 50 persen dari hasil panennja kepada pabrik untuk penolahan dan menerima hasil pengolahan dari 50 persen lainnja, dalam bentuk gula atau dalam bentuk uang tunai. Petani lebih menjukai sistim ini oleh karena penerimaan mereka lebih tinggi daripada sistim bagi hasil.

Oleh karena penanaman tebu memerlukan tanah jang kira-kira sama ke suburannya dan keadaannya seperti padi, dan karena beras merupakan bahan makanan pokok, hasil tahunan setiap tanah jang disewakan kepada pabrik gula bagi petani adalah, pada dasarnya, sama dengan nilai be-

12) Perbedaan antara djumlah alat jang dimiliki (mungkin masih terdapat dalam daftar dalam buku) dan jg sesungguhnya dipergunakan terdapat dalam laporan Sensus Pertanian 1963. Dari 126 hektar jg "dimiliki", hanja 42 jg benar-benar dipergunakan pada tahun 1962-1963; ada 16 lu ku jg "dimiliki" tapi tidak satupun jg dipergunakan pada tahun 1962-1963.

ras yang bisa mereka peroleh dari tanah tersebut (dikurangi dengan nilai kerdja yang diperlukan untuk menanam padi djika, sekali dji ka, ia memang bisa mempergunakan kerdja itu walaupun tanpa tanah). Hal ini diterima sebagai dasar pemikiran dalam sistim tradisional sewa tanah menurut Belanda dahulu. Dalam undang² sewa tanah tahun 1918, sewaan dibayar oleh pabrik gula untuk masa pertumbuhan tebu selama 16 bulan didasarkan kepada dua musim tanam padi (padi musim hudjan dan padi gadu), plus satu musim tanaman palawidja seperti djagung, katjang tanah atau kedelai. Dalam prakteknja, sewaan yang diberikan oleh pabrik tidak pernah tjukup untuk merangsang petani menjewakan tanahnja setjara sukarela dengan luas seperti dikehendaki oleh pabrik. Seperti telah dikemukakan, tindakan paksaan diperlukan untuk memperoleh tanah yang dimaksudkan itu.

Peraturan 1918 tetap berlaku djuga setelah Indonesia merdeka, dengan mengalami dua perobahan yang dibuat sebagai undang² darurat tahun 1952 untuk menghapuskan apa² yang berbau kolonialisme: periode penjewaan 21½ tahun dihapuskan dan diganti dengan sewaan tahunan atau musiman, dan rumus penjewaan "minimum" yang ditindjau kembali setiap 5 tahun diganti dengan "rangkaiian" penjewaan yang ditetapkan tiap tahun atas persetudjuan Menteri Pertanian. Sistim ini ternjata makin tidak bisa dilaksanakan. Salah satu sebabnja ialah inflasi; bahkan sewaan yang ditetapkan pada permulaan periode 16 bulanpun masih harus diperbaiki. Sebab lainnja ialah tekanan kepada penduduk atas tanah yang makin mendesak yang berarti meningkatnja djumlah beras dan makanan lainnja yang dibutuhkan oleh petani dan keluarganya ¹³⁾.

Dengan demikian opportunity cost bagi petani untuk tanah yang disewakan kepada pabrik gula makin tinggi dari tahun ketahun, lepas dari apakah harga beras dipasar bebas tertjermin dalam kenyataan ini ataupun tidak. Oleh karena petani tidak bisa menolak keharusan menjewakan tanah kepada pabrik ¹⁴⁾, maka mereka menanggapi sewaan

13) Dari angka² yg diumumkan, pengaruh industri itu kepada petani tidak begitu terlihat. Misalnja, lebih dari 80 persen tanah yg digunakan utk tebu, menurut laporan, disewakan oleh lebih dari 200.000 petani pemilik tanah. Tetapi oleh karena ada pergiliran tanah, djumlah mereka sesungguhnya yg terkena oleh sistim sewa ini mungkin berkisar sekitar 600.000 atau lebih dalam satu periode yg terdiri dari beberapa tahun, dan luas tanah sesungguhnya untuk tebu mungkin melebihi luas 84.000 hektar seperti yg dilaporkan dengan separuh atau dua-pertiganya, terutama apabila waktu penanaman yg baru dengan pemungutan hasil tanaman lama bersamaan waktunja. Bagi petani pemilik tanah dengan luas rata² 0,7 hektar (termasuk pekarangan), berarti bahwa dalam djangka waktu 3 dari 6 musim ia terpaksa harus menjerahkan separuh dari sawahnja, dan bagijnja hanya tersedia barangkali seperempat hektar atau bahkan kurang untuk menyediakan makanan bagi keluarganya.

14) Survey Agro Ekonomi menemukan, bahwa dari 250 petani yg diminta keterangan terdapat 84 persen yg mengemukakan bahwa mereka menjewakan tanah setjara "tidak sukarela", dan hanya 13 persen (yang terdapat dalam wilayah dua perkebunan) yg mengharapkan memperoleh tambahan penerimaan dengan menanam tebu untuk pabrik.

tanah yang makin tidak memadai itu dalam berbagai tjara, kesemuanya tjenderung menjejaskan hasil gula per hektar menjadi makin rendah bagi kerugian pabrik.

Para petani dan desa bersama-sama makin tjenderung untuk menjerahkan tanah yang paling djelek. Ini merupakan sebab, bahwa tanah yang disewakan kepada pabrik setiap bidangnja makin ketjil dan makin terpendjar dengan meliputi wilayah yang lebih luas, sehingga sulit dilaksanakan perusahaan yang efisien. Selandjutnja, petani juga berusaha memperlambat penyerahan tanahnya selama mungkin, seringkali dengan harapan dapat memperoleh tambahan satu kali penanam padi; djika hal ini terdjadi, yang memang seringkali demikian, tanah tebu kehilangan masa tumbuh kritis yang penting dalam bulan Mei dan Djuni yang akibatnja terhadap hasil sangat serius.

Untuk mengatasi masalah diatas, pemerintah melaksanakan sistim bagi-hasil dalam tahun 1963, mula² sebagai pilot project. Dengan menghubungkan besarnya sewa terhadap hasil yang diperoleh, diharapkan sistim ini dapat menghilangkan kemerosotan hasil per hektar. Dengan sistim ini para petani menerima 25 persen dari hasil kotor bila mereka menjewakan tanahnya kepada pabrik, atau 60 persen bila mereka juga mengusahakan penanamannya atas kontrak dengan pabrik. Dalam prakteknja, sistim ini hanya sedikit, djika memang ada, menimbulkan kegembiraan bagi petani. Para petani yang boleh menerima sewannya dalam bentuk gula yang dihasilkan dan yang bisa dijual dengan harga pasar bebas, biasanya memerlukan uang muka sebelum pemuangan hasil yang dibayar dengan uang tunai atas perhitungan harga menurut penetapan pemerintah yang tidak menguntungkan mereka. Tegasnja ialah, bahwa petani sesungguhnya hanya menerima 10 persen dari gula yang dihasilkan dari tebunja, dan jumlah sewa tanah yang diterimanya hanya mentjapai 17 persen dari hasil kotor menurut sistim yang pertama atau 31 persen menurut sistim yang kedua¹⁵⁾. Adjarlah bila petani merasa ditipu oleh sistim yang berbelit-belit ini. Pada tahun 1967 sistim bagi-hasil ini ditinggalkan dan sistim sewa-tanah terdahulu yang sederhana dihidupkan kembali. Sewaan pada dasarnya diperhitungkan kembali sesuai dengan penerimaan hasil dari sekali panen padi musim hudjan dan sekali panen gadu plus satu kali palawidja. Dalam prakteknja, disetiap propinsi berlaku sewaan yang beragam, lepas dari perbedaan kesuburan dan letak tanah, yang ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama dengan Departemen Pertanian¹⁶⁾.

15) Untuk perintjian dasar penaksiran ini, lihatlah Mubyarto d.k.k. op. cit.

16) Disalah satu perkebunan besar didaerah Jogjakarta, yang dimiliki oleh pemerintah daerah, para petani masih menerima sewaan in natura. Tetapi ini bukanlah bagi-hasil yg sesungguhnya. Jumlah yang dibagikan kepada petani masing² 80 kuintal per hektar, lepas dari hasil yang didapat.

Sewa tanah itu berbeda setjara menjolok dari masing² propinsi. Di Djawa Timur, pabrik masih bisa menjewa tanah Rp. 25.000 - Rp. 40000² per hektar. Untuk Djawa keseluruhan, pada tahun 1969 sewaan diduga mentjapai rata² Rp. 50.000,= per hektar. 17)

Dalam kebanyakan hal, perbedaan itu ditimbulkan oleh berbagai perbedaan dalam efisiensi perusahaan pabrik, hubungan antara pabrik dengan petani dan peranan pemerintah daerah, djika hal² tersebut memang bisa mempengaruhi petani setjara efektif sehingga mereka terpaksa menjerahkan tanahnja.

PENGAWASAN HARGA DAN PERPADJAKAN

Pabrik gula menekankan alasan ketidak-mampuan mereka membayar sewa tanah yang lebih tinggi kepada kenyataan bahwa pemerintah disatu pihak menetapkan harga pendjualan dan dilain pihak membebani pabrik dengan berbagai pajak dan pungutan untuk setiap pendjualan gula. Memang, terdapat kebenaran dalam keluhan ini.

Sudah sedjak permulaan kemerdekaan, gula digolongkan sebagai salah satu dari 9 bahan pokok, yang harganja diawasi oleh pemerintah sebagai salah satu bagian dari kebijaksanaan umum untuk "melindungi kepentingan rakyat".

Gambaran paradoxal mengenai policy pemerintah dalam harga gula adalah kenyataan bahwa gula satu²nja dari 9 bahan pokok itu yang dikenai tjukai dan pajak pendjualan. Tjukai gula memang merupakan kelainan sedjak pemerintahan kolonial dimana waktu itu ekspor gula menjadi tujuan utama dan tjukai dimaksudkan untuk menghambat terlalu besarnya konsumsi dalam negeri. Sekarang, dimana produksi gula itu bahkan tidak dapat memenuhi permintaan dalam negeri, tjukai itu bisa pula dimaksudkan untuk tujuan yang sama, disamping membantu pemerintah yang selalu memerlukan penerimaan yang lebih besar. Akan tetapi dengan harga gula yang ditetapkan pemerintah hal itu menekan penerimaan pabrik, yang berarti pula mengurangi kemampuan pabrik dalam membayar sewa tanah kepada petani sehingga hal tersebut bukannya menghilangkan bahkan memperlebar selisih antara besarnya permintaan dan penawaran gula dalam negeri.

Dalam pada itu, beban yang harus dipikul oleh produsen dan konsumen gula bukanlah hanya tjukai dan pajak pendjualan saja. Tabel 3 memperlihatkan pajak dan "dana" yang dikumpulkan dari pabrik gula pada tahun 1966. Seperti halnja perusahaan² negara lain, tidak seorangpun yang tahu siapa yang menerima hasil pengumpulan itu dan

17) Diperkebunan Jogjakarta pada tjatatan-kaki diatas, petani menerima nilai Rp 100.000 per hektar untuk satu periode 16 bulan dari tahun 1965.

bagaimana serta untuk apa dipergunakannya. Barangkali dapat dite-
ma sadja anggapan bahwa sebagian besar dari "dana" itu, ataupun tju-
kai dan pajak pendjualan untuk pemerintah pusat, telah dihabiskan
oleh badan pemerintah jang bersangkutan dengan industri itu pada
berbagai level.

Tabel 3. Dana jang dikumpulkan dalam Industri Gula, 1966.

Dana	Rp. djuta
Tjukai	532
Pajak pendjualan	1.214
Dana pembangunan	900
Dana rehabilitasi	250
Dana khusus	930
Management fees	390
Departemen Perkebunan	60
D j u m l a h	4.276

Sumber: Mubyarto d.k.k., Tabel 5.5, p.92

Tabel 4 menggambarkan bahwa dalam tiga tahun terakhir ini di-
peroleh beberapa kemajuan. Bagian dari harga pendjualan partai
(wholesale price) jang diambil oleh pajak tampak menurun dari 23
mendjadi 16 persen, dan oleh "dana" dari 35 mendjadi 10,4 persen. Te-
tapi, djumlah 10,4 persen itupun masih djauh melebihi dari dua kali
besarja biaya administrasi untuk produksi pada masa Belanda, jang
pada umumnya kurang dari 4 persen.

Tabel 4. Komponen Biaya Produksi Gula,
1966, 1967 dan 1968 (April)

Komponen	1966	1967	1968
Biaya produksi	36,0	53,0	67,4
Dana ²	35,0	23,6	10,4
Tjukai dan pajak pen- jualan	23,0	23,6	16,0
Karung	6,0	17,2	6,2
Djumlah (harga partai)	100,0	100,0	100,0

Untuk beberapa waktu, pemerintah pusat dan para penasihat eko-
nominja mengeluh tentang penghisapan dana² jang disebabkan oleh be-
sarja kerugian jang diderita oleh industri gula dalam bentuk kredit
dari bank sentral dan tunggakan pajak, jang dalam tahun 1967 meli-
puti sekitar Rp 5 milyar, dalam pada itu, pabrik gula djuga mengeluh
tentang besarja beban "pajak" jang harus dipikul oleh industri i-
tu, sebesar Rp 4,3 milyar dalam tahun 1966 (tabel 3). Pendjelasan da-
ri hal jang paradox ini hampir dapat dipastikan terletak kebanyakan
dalam biaya administrasi jang susunannya ber-lebih²an jang telah

bangun selama sepuluh tahun belakangan ini dalam lingkungan industri gula. Sampai tingkat tertentu, masalah yang paling serius yang terdapat dalam industri gula itu adalah, barangkali, merupakan hanya salah satu aspek masalah umum yang timbul dari berlebihan pegawai negeri 18).

Tabel 5 memberikan perintjian harga gula etjeran per kwintal untuk sebuah pabrik yang lebih efisien yang diselidiki oleh Survey agro-Ekonomi dalam tahun 1966. Terlihat bahwa biaya produksi agak sedikit lebih dari seperempat harga etjeran. "Dana:" dan pajak menghabiskan 43 persen dan sisanya, 30 persen, untuk biaya marketing (termasuk harga karung). Tidak terdapat angka biaya produksi yang terperintji yang dapat diperbandingkan, tetapi data yang berasal dari BPU GULA untuk Pebruari 1967 menunjukkan bahwa untuk sewa tanah hanya dikeluarkan 13 persen dari harga ex-pabrik.

Tabel 5, Biaya Produksi dan Harga Etjeran Gula
Desember 1966^a

Komponen	Djumlah Rp/100 Kg	Persentase
1. Biaya produksi, ex pabrik	465,0	27
2. Dana:	455,0	26
Pembangunan (150,0)		
Rehabilitasi (75,0)		
Chusus (155,0)		
Management fee (65,0)		
Dep.Perkebunan (10,0)		
3. Pajak:	294,4	17
Tjukai (10% dari 1-2)		
Pendjualan (20% dari 1-2-3a)		
4. Karung	80,0	5
Harga pendjualan ex pabrik	1.294,4	75
5. Biaya marketing dan distribusi	430,6	25
Harga etjeran	1.725,0	100

^a) Disebuah pabrik (Kebon Agung) yang dianggap salah satu yang lebih efisien.
Source: Mubyarto d.k.k., tabel 5.3, p.85.

18) Tjatanan Redaksi: Djika mungkin untuk mengambil kesimpulan dari data yang berasal dari satu pabrik seperti yg tertera dalam tabel 5, maka (dengan memakai pula keterangan yg telah diberikan terdahulu dalam karangan ini bahwa produksi gula tahun 1966 sekitar 601.000 ton dan bahwa kerugian industri ini berdjumlah Rp 5 milyar diantaranya Rp 3,9 milyar berupa kredit bank sentral dan tunggakan pajak) kita bisa membuat neratja laba rugi nasional untuk industri gula itu dalam tahun tersebut, sebagai berikut:

<u>Penerimaan</u>	Rp (miljar)	<u>Pengeluaran</u>	Rp (miljar)
Pendjualan gula	10,2	Produksi:	
Kredit bank sentral	3,9	sewa tanah	1,3
		lain ²	1,5
		Marketing	2,5
		Taxes untuk pemerintah pusat	0,6
		Administrasi (sisanja)	8,2
	14,1		14,1

MANAGEMENT DAN MARKETING

Besarnya bagian dari harga etjeran jang masuk kas berbagai de partemen dan badan pemerintah, dan tidak diterima oleh pabrik jang mengolah atau petani penanam tebu, hanya menggambarkan salah satu aspek dari masalah jang lebih besar daripada organisasi industri itu dibawah penguasaan pemerintah sedjak diambil-alih dari tangan Belan da pada tahun 1957.

Sebelum perang, industri gula itu terdiri dari perusahaan² swasta jang produktif jang menanam dan mengolah tebu. Dalam tahun 1931, untuk menanggulangi keadaan depresi dunia, perusahaan² itu be kerdjasama untuk membentuk sebuah badan marketing jang khusus, jaitu NIVAS (Nederlandsche Vereniging voor de Afzet van Suiker). Badan jg berdiri sendiri ini, jang keputusannya dipatuhi oleh pabrik² jang mendjadi anggauntanja, pada mulanja dibentuk untuk mendjamin tersedi anja pasar diluar negeri bagi surplus gula, tetapi diteruskan beker djanja sampai 1959 sebagai badan marketing industri gula. Untuk mak sud ini ditarik pungutan 1,64 persen dari biaja produksi total seti ap pabrik anggauntanja. Sebanjak 1,36 persen lagi dipergunakan untuk pengeluaran² badan koordinator, jaitu Algemene Syndicat voor Suiker Industrie, dan untuk Lembaga ⁴enelitian Gula di Pasuruan, Akademi Gula dan management fee.

Selama 10 tahun terachir ini industri gula diurus oleh Perusa haan Perkebunan Negara Gula (PPN Gula) sesuai dengan undang² no.19 tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 141 tahun 1961. Pabrik² atau perkebunan² itu dianggap sebagai unit produksi sadja, jang semuanya dibawah management Badan Pimpinan Umum (B.P.U.) untuk gula. Selanjutnja, badan ini ada dibawah pimpinan Departemen Perkebunan (baru² ini dilebur kedalam Departemen Pertanian). Pabrik² menerima uang da ri B.P.U. setiap tahun untuk membajar sewa tanah, upah dan gadji, a taupun pupuk dan input lainnja. B.P.U. memperoleh uang itu dari De partemen Perkebunan jang berasal dari Bank Sentral.

Marketing ada didalam tangan seksi marketing B.P.U. Pabrik² i tu sendiri tidak diperkenankan mendjual gula mereka kepasar (walau pun pendjualan gelap terdjadi djuga). Setiap pabrik harus membuat

laporan keuangan tahunan kepada B.P.U., dan kemudian menerima dari badan itu sebuah laporan dimana tertantum sumbangan pabrik yang bersangkutan terhadap hasil penjualan gula yang dilakukan oleh seksi marketing B.P.U. setelah dipotong oleh semua pengeluaran untuk biaya marketing. Untuk semua pelayanan yang dikerdjakan oleh B.P.U. pabrik harus membayar management fee sebesar 5 persen dari harga ex-pabrik. B.P.U. juga memungut pajak dan pajak penjualan untuk pemerintah pusat, disamping berbagai pungutan lainnya untuk dana pembangunan, dana khusus, dan Departemen Perkebunan. Djelaslah bahwa sebagian besar dari hasil penjualan gula yang dihasilkan oleh pabrik tidak pernah diterima oleh pabrik, melainkan tetap ditangan B.P.U. Hasil pungutan tersebut, diantaranya, digunakan untuk membiayai struktur administrasi yang sangat besar itu yang telah terbentuk dalam lingkungan industri gula setelah tahun 1957.

Dalam tahun 1963 telah ada usaha untuk memetjahkan masalah ini dengan tindakan desentralisasi. B.P.U. untuk industri itu keseluruhan dihapuskan. Sebagai gantinya, dibentuk 8 buah Perusahaan Negara Perkebunan atau PNP; setiap grup yang terdiri dari 4-7 penggilingan ada dibawah satu badan pimpinan. Desentralisasi itu tidak dilanjutkan sampai memberikan otonomi kepada setiap unit pabrik, sebab dianggap pimpinan pabrik belum "siap" untuk melakukan tugas demikian itu. Karenanya, adanya reorganisasi itu bagi pabrik gula sendiri tidak membawa banyak perbedaan. Masing-masing tetap merupakan bawahan sebuah PNP yang ada dibawah kekuasaan Departemen Pertanian, yang selanjutnya tergantung kepada dana dari Bank Sentral.

Belakangan ini, suatu pembaharuan yang lebih memberikan harapan telah dilaksanakan dengan inisiatif Menteri Perdagangan. Pada taraf pertama, kejadian itu telah timbul karena kesimpang-siuran dalam fungsi marketing PNP yang baru dibentuk itu. Mula-mula, direktur dari 8 PNP telah membentuk sebuah Badan Pemasaran Bersama dengan mereka sendiri sebagai anggota Dewan Pimpinan dan dengan menunjuk seorang managing director untuk pelaksanaan tugas harian. Badan pemasaran yang baru ini ternyata tidak memiliki cukup uang untuk pelaksanaan tugasnya. Karena demikian, maka pabrik gula itu setjara individu menjual gula mereka kepasar jika mereka membutuhkan uang. Kesimpang-siuran itu memaksa pemerintah untuk tjampur-tangan. Pada tanggal 23 Djanuari 1969, Presiden mengeluarkan peraturan yang memisahkan fungsi produksi dari fungsi marketing yang sedjak tahun 1959 telah ada dibawah wewenang satu departemen (asalnya Departemen Pertanian), kemudian Departemen Perkebunan dan akhirnya Departemen Pertanian lagi).

Gedjak pembaharuan itu marketing gula ada dalam wewenang Departemen Perdagangan dan dilaksanakan oleh 4 buah "sindikat" atau kon-

sortium yang terdiri dari pedagang² swasta yang ditundjuk oleh Menteri. Sindikat² tersebut mempunyai hak exclusive untuk membeli gula dari pabrik. Perwakilan mereka akan berunding mengenai kontrak pembelian langsung dengan perwakilan pabrik² gula, dengan menjabutkan mutu dan djumlah yang harus disediakan oleh setiap pabrik dan ketentuan waktu serta tempat penjerahan uang. Sindikat² itu akan membayar harga pembelian gula itu kepada pabrik melalui rekening-koran masing² pabrik pada Bank Sentral atau Bank Bumi Daya, dan dengan tanda penerimaan deposit dari bank yang bersangkutan mereka bisa mengambil gula dari pabrik. Dengan tjara ini diharapkan bahwa pabrik² gula akan terdjamin dapat memperoleh uang dari hasil gulanja dan kemudian dapat membayar kembali kredit yang mereka terima dari Bank Sentral. Harga gula ex-pabrik akan terus ditetapkan melalui konsultasi antara Departemen Pertanian dengan Departemen Perdagangan, pada tingkat yang, sekurang-kurangnya pada saat ini, akan memungkinkan pabrik gula yang bekordjanja lebih efisien bisa terus bertahan. Akan tetapi, harga etjeran ada dalam wewenang Menteri Perdagangan, yang tidak akan ikut tjampur menetapkan ketjualian dengan mengatur perdagangan gula impor.

TINDJAUAN MASA SEPULUH TAHUN TERACHIR

Masalah² yang telah dibitjarekan dalam bagian² terdahulu, dalam beberapa hal, ikut mendjelaskan keadaan suram yang dialami industri gula selama masa sepuluh tahun belakangan ini.

Seperti terlihat dalam tabel 6, produksi gula putih seperti terbentur dan andjlok sampai hanya tinggal separuh dari keadaan dekat sebelum perang. Agak pulih kembali dalam tahun² 1950-an dan menjapai puntjaknja sekitar 800.000 ton pada tahun 1959, kemudian merosot sampai 600.000 ton selama 3 tahun sesudah penjambil-alihan, dan sedjak itu turun-naik sekitar 650.000 ton. Hasil per hektar telah turun sedjak pertengahan tahun² lima-puluhan, dari 13 ton menjadi 8 ton.

Tabel 6. Luas, Produksi dan Hasil Gula putih di Djawa, 1940, 1954-67

	Luas '000'Ha	Produksi '000'ton	Hasil ton/Ha
1940	91,8	1.583,3	17,2
1954	49,3	589	11,9
1955	51,6	659	12,8
1956	50,7	598	11,9
1957	71,5	799	11,1
1958	76,2	728	9,5
1959	77,2	810	10,4
1960	72,7	652	8,9
1961	73,2	639	8,7
1962	84,2	583	6,9
1963	83,5	650	7,7
1964	88,2	649	7,3
1965	87,4	776	8,8
1966	79,5	601	7,5
1967	83,9	667	7,9

Pada tahun 1928, gula merupakan hasil ekspor yang penting di Indonesia, yang meliputi hampir seperempat nilai pendapatan ekspor seluruhnya. Sekitar pertengahan tahun lima-puluhan peranan gula dalam ekspor Indonesia telah djatuh sampai hanya 2-persen, tahun 1964 tinggal 0,3 persen dan tahun 1966 boleh dikatakan telah berhenti¹⁹⁾. Volume ekspor yang ketjil yang dipertahankan selama beberapa tahun terakhir ini hanya sekedar untuk memenuhi quota 50.000 ton sesuai dengan Perdjandjian Gula Internasional, tetapi inipun tidak mungkin lagi mengingat permintaan dalam negeri jg makin besar²⁰⁾. Pada tahun 1967, Indonesia mulai menjadi benar-benar peng-impor gula. Bea impor protektif sebesar 50 persen dihapuskan pada tahun 1968 untuk semua gula impor keluar Djawa, sedangkan untuk re-ekspor ke Djawa masih tetap berlaku²¹⁾.

Perkembangan yang penting, yang terdorong oleh mundurnya industri gula perkebunan, ialah peningkatan produksi gula rakjat atau gula merah. Selalu ada produksi gula kasar yang dihasilkan dengan tjara yang primitif di-desa-desa di Djawa ataupun luar Djawa. Di Djawa, gula rakjat itu dibuat terutama dari tebu, dan diluar Djawa dari kelapa atau pohon-palme lainnja. Dengan merosotnja nilai riil sewa tanah yang dibayar oleh pabrik, para petani tebu makin merasakan bahwa lebih menguntungkan mengolah sendiri tebu mereka, baik untuk

- 19) K.D.Thomas and J.Panglaykim, Indonesian Exports: Performance and prospects 1950-1970 (Ekspor Indonesia: keadaan dan prospek 1950-1970), Bag. II, Bulletin No. 6, p. 81.
- 20) Sampai tahun 1966, ekspor gula Indonesia didjual sesuai dengan Perdjandjian Gula Internasional dan dengan harga yang djauh lebih tinggi dari pada harga dipasar dalam negeri. Kira-kira 95 persen gula dalam perdagangan internasional didjual melalui berbagai bentuk kontrak, dan hanya 3-4 persen dari produksi gula dunia setiap tahunnja yang diperdagangkan di "pasar bebas", atau melalui sektor pasar yang tidak terkena perdjandjian internasional. Pasar "bebas" ini berlaku sebagai pasar untuk gula sisa, atau pasar "dumping" pada tahun-tahun yang baik, kekurangan persediaan pada tahun-tahun djelek. Pasar itu mengalami fluktuasi harga yang hebat yang bisa mempengaruhi harga gula yang diperdagangkan melalui kontrak pembelian. Impor Indonesia selalu dari pasar "bebas" ini, terutama dari Taiwan yang merupakan negara yang sangat tergantung kepada "pasar bebas". Djika Indonesia terpaksa menambah impornja (pada tahun 1967 kira-kira 40.000 ton) untuk menggeser kedudukan gula produksi dalam negeri, seperti kritik yang dilontarkan oleh kalangan industri itu, makin akan berarti Indonesia harus membayar harga gula impor yang djauh lebih tinggi daripada yang dewasa ini dibayar.
- 21) Pada tahun 1967 impor berdjumlah 39.000 ton, kebanyakan dari Taiwan, dengan "harga pasar bebas" kira-kira \$0,05 per kg; oleh karena tidak ada hubungan dagang langsung dengan Taiwan, Indonesia harus mengimpor gula itu melalui Hong Kong atau Singapura. Impor dibiayai melalui DE walaupun gula termasuk barang-barang dalam daftar BE, dan dimasa depan impor itu diharapkan dapat dibiayai dengan BE.

keperluan mereka sendiri (jang berarti tidak perlu membayar pajak dan komponen² biaya marketing jang terkandung dalam harga gula etjér an), atau untuk didjual dipasar setempat (dimana harga gula merah pa da umumnja 80 persen dari harga gula putih).

Tidak ada keterangan jang tepat mengenai produksi gula rakjat. Tabel 7 memberikan taksiran melalui sumber Amerika. Menurut sumber keterangan ini, pada tahun 1963, tahun terachir jang bisa diperbandingkan, 430.000 ton gula putih (586.000 ton produksi minus 106.000 ton diekspor) hanya merupakan tiga perlima dari supply dalam negeri, dimana dua perlima lainnja terdiri dari gula merah. Taksiran ini sesuai dengan jang diketemukan oleh Survey Sosial Ekonomi Nasional (SU SENAS) 1964, bahwa gula merah merupakan 45 persen dari konsumsi gula seluruhnja.

Tabel 7. Produksi Gula Merah

	'000' short ton
Rata ² 1935-39	73
1950-51	36
1951-52	60
1952-53	148
1953-54	125
1954-55	136
1955-56	145
1956-57	126
1957-58	123
1958-59	126
1959-60	140
Rata ² 1960-61 sampai 1964-65	334
1965-66	330
1967-68 (sementara)	330

Sumber: U.S. Department of Agriculture, Foreign Agriculture Circular, July 1968;
I.S.C. statistics, World Sugar Economy, Vol.I, 1963.

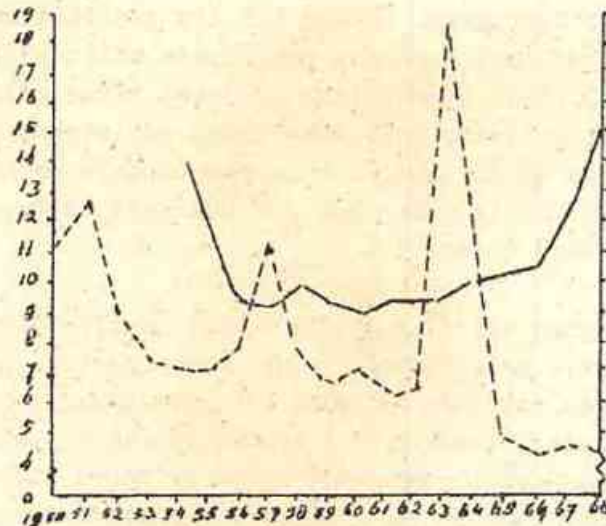
PROSPEK INDUSTRI GULA

Apakah prospek industri gula di Indonesia? Apakah jang harus dilakukan untuk merehabilitir industri itu, baik sebagai industri ekspor ataupun untuk memenuhi semua atau sebagian terbesar permintaan didalam negeri?

Kita harus mulai dengan menjampingkan harapan jang tidak realistis, jaitu memulihkan kembali industri gula kepada kedudukan sebagai industri ekspor jang penting. Seperti telah kita lihat, dalam masa sepuluh tahun terachir, hasil gula telah djatuh dan makin djauh terbelakang dari permintaan dalam negeri jang makin meningkat. Menurut Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) konsumsi gula per kapi ta di Indonesia untuk tahun 1964-65 hanya 8,75 kg, hampir separuhnja

dalam bentuk gula merah. Dengan level konsumsi per kapita inipun permintaan dalam negeri akan mentjapai 925.000 ton dalam tahun 1960 dan akan terus bertambah dengan 20.000 - 25.000 ton setiap tahunnja. Karenanja, akan diperlukan usaha² jang sangat sungguh² untuk menghindarkan makin besarnja biaja impor gula dalam sepuluh tahun mendatang ini.

Grafik I. Harga² Ekspor Beras dan Gula, 1950-68



Sumber: F.A.O. Yearbook, Vol. 21, 1967.

Masalah ekonomis pokok jang dihadapkan kepada policy maker di Indonesia ialah, apakah rehabilitasi industri gula dan perluasan produksi gula dalam negeri bisa merupakan penggunaan tanah dan sarana-sarainnja jang lebih ekonomis dibandingkan dengan penggunaan untuk maksud-maksud lain, terutama untuk produksi beras. Djawabannja tergantung diantaranya kepada produktivitas relatif dari pada tanaman padi dan tebu, jang diukur pertama-tama dengan hasil per hektar tanah. Djuga tergantung kepada harga beras dibandingkan dengan harga gula. Oleh karena pilihan jang dihadapi ialah antara mengimpor beras atau gula, harga² jang bersangkutan dinjatakan dalam harga impor dalam dollar. Grafik I dan II memperlihatkan, bahwa dalam kedua hal itu, perkembangan dalam sepuluh tahun jang lewat sangat tidak menguntungkan bagi gula. Ketika hasil beras rata² meningkat dengan sangat lambat, hasil gula telah sangat merosot, sekurang-kurangnya sampai tahun 1962;

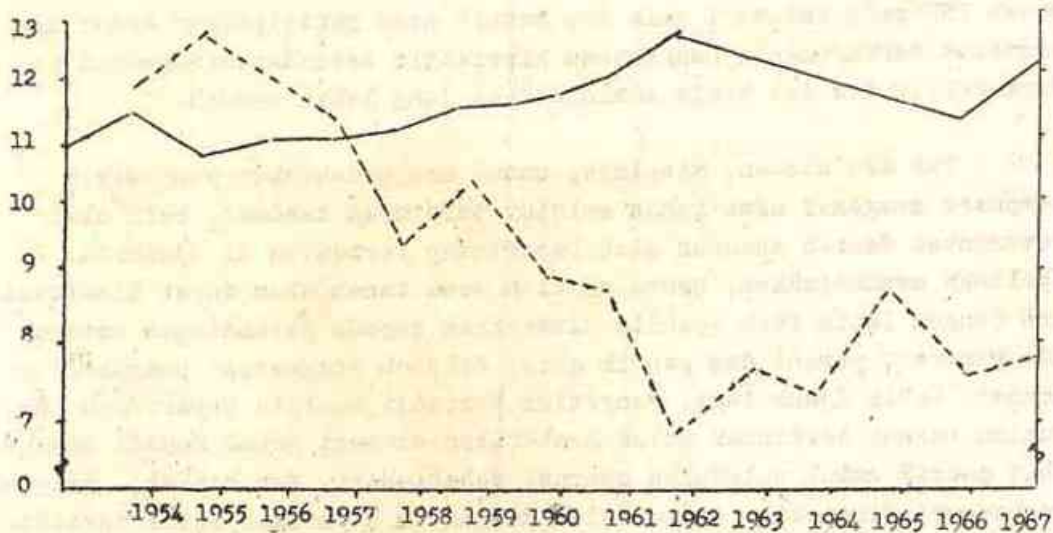
Demikian pula, ketika harga beras dipasar dunia turun-naik dengan trend yang terus meningkat, harga gula "pasar bebas" turun-naik mengikuti arah trend yang menurun. ²³⁾

Jang penting tentunya adalah masa depan, bukan masa lampau. Tidak usah disangsikan, bahwa dengan policy yang rasionil dan usaha yang sungguh² akan mungkin memulihkan kembali landasan² industri yang telah rusak sedjak 1959, yang ternjata dalam hasil per hektar. Akan tetapi, masalah pokok dibalik kemerosotan hasil dari setiap luasan tanaman tebu, atau dibalik kekurangan tanah seperti dirasakan oleh pabrik, adalah desakan kebutuhan akan tanah untuk mengadakan makanan bagi penduduk yang terus bertambah. Apakah hal itu terlihat melalui harga yang meningkat, atau apakah dengan penggunaan bibit padi unggul PB-5 dan PB-8 akan mungkin memperbesar produksi beras melalui peningkatan hasil per hektar tanah, bagaimana djuga persaingan penggunaan tanah untuk padi dan untuk tebu, sekurang-kurangnya untuk di Djawa, rupanja akan terus makin memuntjak dan bukannya berkurang, dalam sepuluh tahun yang akan datang ini.

Rentjana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) mentjantumkan suatu perluasan produksi gula dari 677.000 dalam tahun pertama dari pelaksanaan pembangunan itu mendjadi 907.000 ton pada tahun terakhir. Tetapi untuk sebagian besar kenaikan ini diharapkan dari penanaman tebu diluar Djawa, dengan dasar pemikiran bahwa di Djawa tidak cukup lagi tersedia tanah. Produksi gula harus disesuaikan dengan kondisi-kondisi yang berlainan diluar Djawa, diantaranya dengan merubah dari varitas tebu yang memerlukan pengairan yang baik kepada varitas yang baik tumbuhnya diatas tanah ladang, dan dengan meninggalkan gagasan untuk melakukan sistim "rattooning" sebagai sistim bertjotjok-tanam yang umumnya dilakukan diluar negeri. Masalah angkutan yang sangat penting menjebabkan lebih dikehendakinja pembangunan pabrik didaerah penanaman tebu yang baru.

23) Bulan² belakangan ini, kedua trend itu telah berlaku sebaliknya; belum diketahui apakah hal itu tetap atau sementara.

Grafik II. Hasil per Hektar Beras dan Gula, Djawa 1953-1967



Sumber: Beras: Mears, Bulletin No. 10, p.32
Gula : Buku Peringatan Seminar Gula I, 1961: BPU Gula Pusat,
Djakarta.

Dalam pada itu, masih benjak jang dapat dan harus dilakukan untuk merehabilitir industri gula di Djawa. Repelita mentjantumkan penutupan 12 buah pabrik jang tergolong paling tidak effisien dan rehabilitasi 28 buah jang lebih effisien selama periode pembangunan itu-.

Hal jang sangat penting lainnja ialah membangunkan kembali rangsangan terhadap petani gula untuk menjediakan bagi pabrik² itu tanah jang lebih luas dan subur, dan ini berarti, seperti telah kita bitjarakan, menjediakan sewa tanah jang lebih tinggi. Oleh karena sewa tanah merupakan kurang dari 10 persen daripada harga gula e²jeran, tidaklah akan sulit benar membiajai kenaikan sewa itu dengan mengambil dari biaja² lain melalui peningkatan effisiensi produksi, administrasi dan marketing.

Barangkali, satu²nja langkah terpenting menudju kearah per

baikan tersebut diatas ialah lebih mengembangkan lagi disentralisasi dalam proses pengambilan keputusan dan otonomi dalam management pabrik. Semula, keputusan untuk menghapuskan BPU dan menggantikannya dengan 8 PNP memang dirantjangkan untuk pada akhirnya mentjapai tujuan seperti itu. Namun, oleh karena sudah terdapat keluhan² mengenai "psedo BPU" itu pada lain² industri, maka masih harus dilihat apakah PNP pada industri gula itu betul² akan mentjiptakan kemajuan, termasuk berkurangnya pengawasan birokratis terhadap management pabrik-pabrik itu dan biaya administrasi yang lebih rendah.

Tak ada alasan, misalnja, untuk mempertahankan pengawasan terpusat mengenai sewa tanah melalui peraturan tahunan, baik oleh pemerintah daerah ataupun oleh Departemen Pertanian di Djakarta. Pengalaman memundjukkan, bahwa masalah sewa tanah akan dapat diselesaikan dengan lebih baik apabila diserahkan kepada perundingan antara dua partner, petani dan pabrik gula, dibawah pengawasan penguasa² setempat. Lebih djauh lagi, sangatlah terpujdi apabila Departemen Pertanian berani bertindak untuk memberikan otonomi penuh kepada management pabrik untuk melakukan operasi sehari-hari, dan bahkan, dengan pengawasan finansial, djuga dalam mengambil keputusan untuk investasi. Dana² "rehabilitasi" dan "pembangunan" yang telah dikumpulkan harus tersedia bagi pabrik dan digunakan untuk kepentingan mereka. Otonomi akan memberikan dorongan kepada manager pabrik untuk menggunakan semua bakatnya dalam memimpin perusahaan setjara efisien dan akan merupakan batu udjian bagi kemampuan mereka; setiap manager akan mengetahui bahwa gagal atau berhasilnya perusahaan sepenuhnya menjadi tanggung-djawabnya sendiri.

Dasar pemikiran yang sama djuga dipergunakan dalam approach terhadap marketing. Maksud dari sistim sindikat yang baru, yang di mulai bulan Djanuari 1969, adalah untuk mengurangi administrasi yg birokratis dan untuk mensaikkan efisiensi marketing gula. Bersamaan dengan itu pula, dengan mengalihkan tanggung-djawab fungsi marketing kepada Menteri Perdagangan, terdapat kesempatan untuk menggunakan peraturan masuknya gula impor, dan bukan melalui pengawasan administratif, dalam menstabilkan harga gula.

Achirnja, apapun yang menjadi sasaran djangka pandjang bagi industri gula di Indonesia, akan selalu diperlukan biaya untuk melaksanakan rehabilitasi dan modernisasi dalam berbagai sektor penting daripada industri itu. Sebaiknja dilakukan berbagai usaha yang sungguh² untuk memperoleh bantuan keuangan dan tehnik dari Bank Dunia, atau sumber² lain, guna memulihkan kembali efisiensi tehnik industri tersebut yang dimasa yang lampau reputasi demikian itu telah dikenal diseluruh dunia.-

B A G I A N I I I

KEBIDJAKSANAAN BERAS DAN KEBIDJAKSANAAN PANGAN

- Bab XI Elastisitas Maketable Surplus Beras di Djawa
- Bab XII Kebidjaksanaan Pemerintah mengenai Harga dan
 Marketing Beras serta Bahan Makanan di Indo-
 nesia
- Bab XIII Kebidjaksanaan Harga Beras
- Bab XIV Harga Beras dan Policy Produksi di Indonesia.

ELASTISITAS MARKETABLE SURPLUS BIERAS DI DJAWA . +)

" I believe that inductions with regard to the elasticity of demand and deductions based on them have a great part to play in economic science" (Alfred Marshall dalam: On the graphic method of statistics, Royal Statistical Society Journal, Jubilee Volume, 1885).

Research yang kami laporkan ini ingin menjawab pertanyaan bagaimana petani2 Indonesia yang subsistence atau setengah subsistence memberikan respons mereka kepada (1) fluktuasi harga, dan (2) perangsang2 ekonomi "bukan harga". Dengan perkataan lain, hipotesa yang hendak ditest adalah tentang "berlakunya" teori ekonomi terhadap kelakuan (behaviour) petani2 Indonesia. Setjara singkat research ini mentjara mentjari dan menganalisa faktor2 yang menentukan tingkat produksi padi dan marketable surplus dari petani2 individu dan sebagai satu kelompok. Approach yang bersifat mikro ekonomis ini akan dipergunakan sebagai bahan untuk politik makro yaitu penjurusan politik pangan negara sebagai keseluruhan.

Dengan persamaan bahwa marketable surplus (M) sama dengan produksi (Q) dikurangi dengan konsumsi (C), maka elastisitas marketable surplus adalah fungsi daripada income elasticity of demand, price elasticity of demand, income elasticity of production (output), price elasticity of production, dan output marketing ratio (Q/M). Dengan per-tuan2 mentjari (peng-estimate) variabel2 itu dapatlah kemudian ditaksir angka elastisitas marketable surplus beras daripada suatu desa atau suatu kabupaten.

Ekonomi dalam model kita ini dibagi menjadi 2 sektor yaitu sektor surplus dan sektor defisit. Sektor surplus adalah petani2 yang mempunyai surplus beras, yaitu petani2 yang produksinya melebihi konsumsi. Sebaliknya sektor defisit terdiri atas "konsumen" beras, yaitu penduduk kota, petani yang tidak menanam beras, dan petani penanam beras yang hasil keseluruhannya hanya cukup atau bahkan kurang untuk

+) Karangan ini adalah pokok2 penemuan penulis daripada disertasi Ph.D nya yang berjudul: "The Elasticity of the Marketable Surplus of Rice in Indonesia: A Study in Java-Madura". Iowa State University of Science and Technology, Ames, Amerika Serikat, 1965.

dimakan. Elastisitas marketable surplus yang akan kita hitung disini hanya mengenai daerah/sektor surplus saja.

Selanjutnya dalam model ini kita kemukakan 3 assumption (anggapan) : (1) Bahwa petani hanya mempergunakan hasil produksinya (Q) untuk : (2) keperluan jaitu untuk dimakan sendiri beserta keluarganya (C) dan untuk dijual (M).

- (2). Untuk sementara stock kita anggap tidak ada, dengan alasan dapat dianggap konstan (ceteris paribus). (3) Bahwa petani berada dalam equilibrium artinya kondisi order kesatu dan kedua (first and second condition) daripada fungsi utility telah tertjapai.

Symbol2 yang akan dipakai adalah sebagai berikut:

- Q = jumlah beras yang diproduksi.
 C = jumlah beras yang dikonsumsi.
 M = jumlah beras yang dijual.
 Q/M = output marketing ratio.
 P = harga relatif daripada beras.
 Y = pendapatan total petani.
 e_{M_y} = income elasticity of marketable surplus.
 e_{M_p} = price elasticity of marketable surplus.
 $e_M = e_{M_y} + e_{M_p}$ = total elasticity of marketable surplus.
 e_{Q_y} = income elasticity of production.
 e_{Q_p} = price elasticity of production.
 $e_Q = e_{Q_y} + e_{Q_p}$ = total elasticity of production.
 e_{C_y} = income elasticity of (home) consumption.
 e_{C_p} = price elasticity of (home) consumption.
 $e_C = e_{C_y} + e_{C_p}$ = total elasticity of (home) consumption.

Persamaan atau identitas dasar adalah sebagai berikut :

$$(1) \quad M = Q - C$$

Dengan melalui differensiasi biasa dari semua variabel terhadap P (harga) dan Y (income) maka identitas tersebut diatas dapat kita njatakan dalam elastisitas: *)

$$(2) \quad e_M = Q/M \cdot e_Q - (Q/M - 1) e_C$$

atau karena:

$$e_M = e_{M_y} + e_{M_p}$$

$$e_Q = e_{Q_y} + e_{Q_p}$$

$$e_C = e_{C_y} + e_{C_p}$$

*) Pembaca yang menaruh minat dapat memeriksanya lebih lanjut dalam Ph.D. disertasi dari penulis yang diterbitkan dalam tahun 1967.

Maka persamaan yang hendak kita estimate harusnya adalah sbt:

$$(3). \quad e_M = \frac{Q}{M} (e_{Q_y} + e_{Q_p}) - \left(\frac{Q}{M} - 1 \right) (e_{C_y} + e_{C_p})$$

Untuk selanjutnya, kita akan membuat sub-models untuk meng-estima-
tekan e_{Q_y} , e_{Q_p} , e_{C_y} , e_{C_p} dan Q/M .

Q/M dengan mudah kita estimate dari cross section data yang telah ki-
ta pilih. Mengingat bahwa perbedaan tingkat Q/M mungkin mempengaru-
hi setjara berbeda elastisitas Marketable Surplus, maka tingkat Q/M
kita bagi menjadi 3 golongan.

Untuk meng-estimate ke-4 variable lainnya kita dapat mengguna-
kan atau time series data atau cross section data. Tetapi pada re-
search kita sekarang ini kami terpaksa hanya menggunakan cross sec-
tion data karena ternyata data time series sama sekali belum tersedi-
a di Indonesia atau data2nya tidak cukup panjang untuk menghasilkan
nilai2 yang statically significant. Walaupun begitu untuk e_{Q_p} (=pri-
ce elasticity of output), kita menggunakan time series data tahunan
selama 12 tahun yang meskipun belum memuaskan hasilnya dapat kita pa-
kai sebagai angka antjex2 (approximation).

Sub-models yang kita pakai untuk meng-estimate parameter2 terse-
but diatas adalah sebagai berikut :

a. Income elasticity of Output

$$\log Q_i = b_1 + b_2 \log Y_i + b_3 \log F_i$$

dimana, Q_i = produksi beras tahunan dari keluarga ke-i

Y_i = pendapatan tahunan dari keluarga ke-i

F_i = index daripada unit konsumen keluarga ke-i

Pada penjumlahan nilai F , maka diperlukan data2 : banja2nya keluarga,
kelamin dan umur. Faktor2 ini semua mempengaruhi kemampuan keluarga
yang bersangkutan untuk memproduksi padi.

b. Price elasticity of Output

$$\log Q_t = b_1 + b_2 \log P_{t-1} + b_3 \log W_t = b_4 \log t + V_t$$

dimana, Q_t = produksi beras tahun ke-t

P_{t-1} = harga "relatif" beras tahun ke-t

W_t = keadaan iklim tahun ke-t

t = trend variable

V_t = disturbance term (unobserved)

c. Income Elasticity of Demand (Engel Curve Elasticity)

Karena pendapatan total per keluarga tidak tersedia, maka kita
hitung bukan income elasticity, tapi expenditure elasticity. Ini ber-
arti bahwa petani tidak mempunyai tabungan (zero saving), atau pe-
ngeluaran dianggap sama/ sangat mendekati pendapatan. Prosedur ini
banyak dilakukan dalam penggunaan data2 Sample Survey Nasional.

Fungsi pengeluaran itu adalah sebagai berikut:

$$\log E_{xi} = b_1 + b_2 \log Y_i + b_3 \log F_i$$

dimana, E_{xi} = pengeluaran untuk beras bagi keluarga ke-i

E_1 = pengeluaran total dari keluarga ke-1

F_1 = index dari unit konsumen keluarga ke-1

Seperti pada (a), maka pada penjujukan nilai F , diperlukan data2 mengenai benjumlah anggota keluarga, kelamin dan umur masing2. Faktor2 ini mempengaruhi jumlah beras yang dikonsumsi oleh keluarga yang bersangkutan.

d. Price elasticity of Demand.

Setjara teoritis price elasticity of demand tidak dapat di-estimate dari cross section data, karena harga beras adalah konstan bagi tiap2 petani didalam sample, lebih2 kalau daerahnya setjara geographis sangat sempit. Walaupun demikian kita di Indonesia belum mempunyai time series data yang diperlukan untuk itu, dimana selain diperlukan seri konsumsi beras per capita per tahun untuk waktu yang agak panjang, misalnya minimum 15 tahun, juga diperlukan seri harga beras dan seri pendapatan per capita dari petani perseorangan atau per keluarga.

Untuk mengatasi persoalan ini Ragnar Frisch *) mengusulkan suatu formula yang sangat menarik perhatian kita, yang untuk sementara dapat kiranya disarankan untuk dipergunakan dibanyak negara yang sedang berkembang yang belum mempunyai banyak time series data. Dalam formula ini dinjatakan hubungan antara income elasticity dan price elasticity of demand, yang dituliskan dalam persamaan sebagai berikut:

$$e_{C_p} = e_{C_y} \left(w - \frac{1}{\hat{m}} - \frac{w}{\hat{m}} \cdot \frac{e_{C_y}}{e_{C_p}} \right)$$

dimana e_{C_p} adalah price elasticity of demand yang diberi nama oleh Frisch, direct price elasticity; e_{C_y} adalah income elasticity atau Engel Elasticity, w adalah budget proportion atas barang konsumsi yang bersangkutan, dalam hal ini beras, sedangkan $\hat{m}$ adalah apa yang disebut money flexibility, yang didefinisikan sebagai :

$$\hat{m} = \frac{\partial m}{\partial y} \cdot \frac{y}{m} \quad (\text{semua harga } p_1, p_2, \dots, p_n \text{ konstan})$$

dimana m adalah marginal utility of money, yaitu utility daripada suatu barang dibagi dengan harganya (pada titik equilibrium daripada konsumen), sedangkan y adalah pendapatan (income).

Dengan menggunakan formula Frisch tersebut dan nilai $\hat{m}$ yang kiranya "appropriate" bagi negara kita, yang juga sudah disusun oleh Frisch, maka kita hitung angka2 price elasticity dari angka2 income elasticity kita.

e. Output Marketing Ratio.

Parameter ini dengan mudah kita estimate dari cross section data kita, dimana kita mempunyai nilai2 Q (total output), C (jumlah beras yang dikonsumsi) dan M (jumlah marketing atau marketable surplus).

*) Ragnar Frisch, " Demand Elasticities with respect to price derived from Engel Elasticities", Income and Wealth. 4 : 3-11-1955.

Beberapa hasil perhitungan.

Tabel 1. Price elasticity of output (eQ_p) di Djawa-Madura
1959-1962

Daerah	Variabel bebas	eQ_p
1. Djawa Madura	Areal padi (rendengan)	0,048
2. -idem-	Areal padi (kemarau)	0,080
3. -idem-	Hasil per Ha (rendengan)	0,203 *)
4. -idem-	Hasil per Ha (kemarau)	0,059 *)
5. -idem-	Produksi (rendengan)	0,326
6. -idem-	Produksi (kemarau)	0,253
7. Krawang	Areal (tahunan)	0,030
8. Tjandjur	- idem-	0,011
9. Tjilatjap	- idem-	0,126 *)
10. Wonosobo	- idem-	0,565 **)
11. Djember	- idem-	0,032

*) Significant at 10% level.

**) Significant at 5% level.

Untuk income elasticity of demand daripada beras kita pakai tak-
siran daripada serealia yang terdiri daripada beras dan jagung yang
dalam hal ini dijadikan satu dalam Sample Survey Nasional 1963-1964.

Tabel 2. Income Elasticity of demand (eC_y) dan Price Elas-
ticity of demand (eC_p) di Jogjakarta & Krawang.

	eC_y	eC_p
Jogjakarta stratum 1. (Sleman) *)	0,500 ***	-0,221
-idem- 2. (K'Progo&Bantul)	0,667 ***	-0,297
-idem- 3. (Gunung Kidul)	2,387 ***	-0,687
Krawang.	0,469 ***	-0,246

* *) Daerah "rural" Jogjakarta dibagi 3 strata yang berdasar ke-
padatan penduduk, jadi tidak 100% tjetjok dengan data asli.

*** Significant at 1% level.

Angka untuk income elasticity of production (eQ_y) kita takair
dengan model regresi dengan data 116 petani di Jogjakarta. Hasilnya
adalah $^eQ_y = 0,623$ yang berarti bahwa tiap2 kenaikan pendapatan petani
dengan 10% akan diikuti oleh kenaikan produksi beras dengan 6%. Hasil
ini masih belum dapat kita pertjajai 100%. Karena terlalu rendahnya
multiple R^2 yaitu hanya 0,239.

Dengan dasar2 hasil2 perhitungan diatas, dapat kita susun daftar plan-

sible values (nilai2 jang mungkin) dari elastisitas marketable Surplus beras di Djawa.

Tabel 3. Plausible values daripada elastisitas Marketable Surplus.

Plausible ranges dari parameter	Values jang relevant	
	Maximum e_M	Maximum e_M
$e_{Q_y} = 0,3 - 0,5$	.3	.5
$e_{Q_y} = 0,1 - 0,3$	.1	.3
$e_{Q_y} = 0,6 - 0,8$	.8	.6
$e_{C_p} = -0,2 - 0,4$	-.2	-.4
Q/M	1.3 atau 2.1 atau 8.6	
M/Q	0,77 atau 0,48 atau 0,12	
Min e_M	0,34	0,18 - 1,12
Max e_M	0,98	1,46 5,36

Angka $e_M = 0,34$ berarti bahwa tiap kenaikan "harga relatif" beras dan penghasilan njata petani dengan 10% akan diikuti oleh kenaikan jumlah marketable surplus beras dari desa sektor Surplus itu dengan 3,4%. Angka ini berlaku untuk petani2 jang rata2 mendjual 77% dari hasil produksinja ($M/Q = 0,77$). Sebaliknya untuk petani2 golongan tiga jang rata2 hanya mendjual 12% dari hasil produksinja, $e_M = -1,12$ jang berarti kenaikan harga dan penghasilan djustru akan mengurangi marketable surplus beras.

Schirnja angka2 untuk tiap2 daerah jang kita selidiki dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 4. Elastisitas Marketable Surplus.

		Jogjakarta		Krawang	
		stratum 1	stratum 2	stratum 3	
Rata2 penghasilan per minggu per keluarga 1963 (rupiah)		5.361	4.120	4.050	7.136
e_{C_y}		0.500	0.667	2.387	0.469
e_{C_y}		-0.221	-0.297	-0.687	-0.246
e_{C_y}		0.279	0.370	1.700	0.223
e_Q		0.400	0.400	0.400	0.400
Q/M	M/Q	e_M			
1.3	0,77	0.436	0.409	0.190	0.453
2.1	0,48	0.533	0.433	-1.030	0.595
8.6	0,12	1.320	0.628	-9.480	1.745

Tabel 4 menunjulkan hasil2 jang sangat "reasonable" dimana hanya 2 nilai e_M jang lebih besar dari satu. Walaupun Q/M setinggi 8,6. Telah

kami tunjukkan bahwa stratum 19 meliputi bagian terbesar dari daerah minus Gunung Kidul. Angka negatif daripada M tjtjok dengan dugaan kita semula, makin kecil persentase pendjurian beras petani (M/Q) makin rendah elastisitas marketable surplusnya, bahkan bisa jadi negatif (-1.030) dan (-9.480) atau dengan istilah ekonomi teori ini menunjukkan adanya "backward sloping supply curve" yang berarti makin tinggi harga (relatif) beras dan tingkat hidup petani (yang diinjatkan dengan kenaikan penghasilan nyata), makin rendah jumlah beras yang ada dipasaran Gunung Kidul. Hal ini tidak mengherankan kalau diingat bahwa keluarga2 petani Gunung Kidul hanya menggunakan 16% dari seluruh anggaran belandja untuk mengkonsumsi beras sedangkan konsumsi gaplek merupakan 40% dari seluruh anggaran belandja. Dengan perkataan lain, kenaikan harga beras di Gunung Kidul dan naiknya tingkat hidup didaerah ini akan mengakibatkan petani mengkonsumsi lebih banyak beras dan mengurangi konsumsi gaplek. Dengan ini dapat disimpulkan bahwa beras termasuk barang "inferior" bagi penduduk petani didaerah ini. Mereka itu akan mensubstitusikan gaplek dengan beras kalau mereka bertambah makmur.

Untunglah situasi yang demikian ini hanya terdapat didaerah Gunung Kidul saja, sebab didaerah lain di Jogjakarta dan juga di Krawang angkah2-nya adalah positif, artinya baik perangsang harga maupun perangsang bukan-harga berlaku sesuai dengan teori ekonomi biasa.

Dengan pernyataan ini tidak berarti bahwa kelakuan (behavior) petani2 Gunung Kidul sama sekali tidak mengikuti teori ekonomi yang kita peladjar. Djustru sebaliknya kenyataan demikian sudah lama disingkirkan dalam textbook2 dan tulisan ahli2 ekonomi mengenai negeri2 yang ekonomis masih terbelakang.

Kesimpulan.

Research yang kami laporkan tsb. diatas adalah merupakan kombinasi antara ekonomi produksi dan ekonomi marketing. Petani2 sekaligus mempunyai kedudukan baik sebagai produsen maupun sebagai konsumen, artinya mereka itu mengkonsumsi atau "membeli" atau "meminta" (demand) beras yang diproduksikannya sendiri.

Maka oleh sebab itu "kelakuan" daripada marketable surplus function adalah tergantung dari supply behavior dan demand (consumption) behavior daripada petani.

Dengan data2 yang sangat terbatas, kita telah menjtjoba mempergunakan teori ekonomi dan ekonometri untuk menaksir parameter2 yang kita perlukan dalam model. Hasilnya ternyata amat mendekati angka2 dari beberapa negara lain di Asia seperti Philipina, Thailand, Pakistan, India dlsb.

Ternyata disini bahwa tidak hanya teori2 ekonomi & ekonometri itu "applicable" dinegara kita, bahkan hasil2 perhitungan kita memberikan jawaban2 yang sesuai dengan hipotesa kita.

Daerah Istimewa Jogjakarta yang kami pakai sebagai satu "case area" perlu mendapat perhatian lebih lanjut.

Ternyata dapat dibuktikan setjara ekonomis-kwantitatif bahwa daerah Gunung Kidul merupakan daerah minus yang perlu setjara serius mendapat perhatian pemerintah akan pembangunannya. Tingkat hidup penduduk disana adalah begitu rendahnya hingga perbuatan ekonomis mereka itu benar2 "lain" daripada penduduk daerah2 lain di Jogjakarta.

Dengan hasil2 kuantitatif yang kongkrit ini dapatlah kiranya pemerintah menggunakannya untuk penjurusan politik pangan negara. Karena variable yang mempengaruhi marketable surplus behavior adalah penghasilan petani dan harga, maka pemerintah dapat memilih variable mana yang akan dimanipulasikan, dengan menganggap yang lain konstan atau, naik turun dengan jumlah tertentu. Misalnya kalau kita anggap tingkat hidup atau penghasilan petani kita akan naik seratus persen selama 50 tahun, maka pemerintah dapat mengatur harga relatif beras sedemikian rupa untuk mentjapai jumlah marketable surplus beras tertentu atau negara sebagai keseluruhan.

Peladjaran praktis dari segi statistik banjak pula dapat diambil dari research sematjam ini. Pertama2 kita dapat menginsjafi betapa pentingnya pengumpulan dan penjurusan time series data dalam jumlah produksi beras, harga2, penghasilan petani dll, untuk mengestimate price dan income elasticity of demand. Dalam keadaan inflasi kita yang sangat hebat pada waktu ini mutlak perlu adanya angka2 index untuk men deflasikan seri harga2 kuartalan maupun harga2 tahunan.

Dengan pelaksanaan penelitian2 kuantitatif sematjam ini kita akan makin menjadari betapa pentingnya statistik ini dalam perkembangan ilmu ekonomi. Penggabungan kedua ilmu ini akan menghasilkan satu kejakinan dapat ditjiptakannya banjak "resep" untuk mengobati penyakit2 kita dewasa ini.

Jogjakarta, 19 September 1966.

KEBIDJAKSANAAN PEMERINTAH MENGENAI HARGA DAN MARKETING
BERAS SERTA BAHAN MAKANAN DI INDONESIA *)

Pendahuluan.

PENDAHULUAN.

"Peristiwa beras" bulan September 1967 telah lebih meyakinkan para penguasa di Indonesia bahwa masalah bahan makanan (yang hampir identik dengan masalah beras) merupakan hal yang bisa menghambat atau menggerakkan roda ekonomi nasional **). Tidak sedikit sukses Kabinet Ampera dalam program stabilisasi sebelumnya telah terhapus dalam waktu dua minggu.

Pentingnya masalah bahan makanan di Indonesia sebenarnya telah disadari sedjak lama. Lima tahun yang lampau, dalam bulan Maret 1963, Deklarasi Ekonomi mengatakan bahwa :

"Untuk menanggulangi kesulitan2 ekonomi keuangan sekarang, maka titik berat politik ekonomi jangka pendek harus diletakkan pada soal sandang-pangan itu. Didalam kebidjaksanaan jangka pendek ini, soal memenuhi keperluan pangan harus mendapat prioritas utama, karena rakyat yang diharuskan ikut serta didalam gerakan produksi sehebat2-nja itu, harus ada djaminan pangan, chususnja "beras". **)

Karena kegagalan dalam memberikan titik berat setjukupnja kepada masalah beras ini, ekonomi Indonesia sekarang ini masih kira2 seperti lima tahun yang lalu, ~~malau~~ tidak lebih djelek. Jang sekarang dibutuhkan di Indonesia ialah serangkaian kebidjaksanaan ekonomi yang memungkinkan pertanian bergerak menuju pembangunan. Diperlukan adanya suatu serangan frontal terhadap semua aspek dalam policy pertanian yang meliputi produksi maupun distribusi bahan makanan. Tulisan ini terutama membitjarkan policy marketing dan harga beras. Pembitjaraan berpusat sekitar 2 tudjuan umum : (1) perlunya meningkatkan produksi dan produktivitas dalam industri beras; dan (2) perlunya memperketjil pengaruh yang ber-lebih2-an daripada fluktuasi harga beras terhadap ekonomi keseluruhan.

PENTINGNJA DISTRIBUSI

Sementara orang berpendapat bahwa masalah bahan makanan di Indonesia hanyalah berkisar sekitar supply. Memang, tidak dapat disangkal bahwa peningkatan produksi beras yang tjukup besar dan ditjapai dalam waktu singkat akan dapat memetjahkan masalah bahan makanan. Akan tetapi, pengutaraan setjara demikian berarti menutupi berbagai masalah fundamental yang terdapat dibelakang "hambungan yang peka dan kritis antara produksi, processing dan marke-

*) Dalam "peristiwa beras September" harga beras di Djakarta meningkat dengan 51% dalam sebulan, dibandingkan dengan 38% selama 3 bulan sebelumnya.

**) Dekon (Deklarasi Ekonomi) Republik Indonesia, artikel 30.

ting beras dengan kelantjaran berdjalanja roda ekonomi keseluruhan. Ketidak lantjaran sistim marketing dan distribusi sering terlalu di remehkan. Team Survey Bank Pembangunan Asia (The Asian Development Bank) baru2 ini melaporkan bahwa masalah distribusi tampaknya lebih parah daripada penilaian yang umunya dikemukakan; walaupun ada kenaikan produksi yang "mungkin mengimbangi laju pertumbuhan penduduk" selama tahun2 1950-1965, namun impor beras telah meningkat dengan persentase bahkan yang lebih besar . Data dalam tabel 1 menunjukkan bahwa selama 18 tahun terakhir ini (1950-1967) produksi beras naik dengan rata2 3% tiap tahun, lebih tinggi daripada laju perkembangan penduduk yang ditaksir sekitar 2,2% setahun. Total penawaran beras di pasar memperlihatkan kenaikan dengan rata2 2,9% setahun.

Walaupun penelitian dimasa yang akan datang mungkin membenarkan angka2 taksiran diatas, tetapi perlu kiranya diperhatikan 2 hal berikut ini: ketelitian statistik produksi beras dan taksiran laju pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk sebesar 2,6 - 2,8 % atau lebih telah dikemukakan oleh Professor Johannes dari Universitas - Gadjah Mada, setelah dihitung dengan rumus Professor Keyfitz. Mengenai ketelitian angka2 produksi beras, baru2 ini Survey Agro Ekonomi melaporkan bahwa berdasarkan 30 bidang sample yang diambil di Djawa, ternyata diperlukan suatu koreksi mengenai luas tanaman padi sekitar 12% yang disebabkan oleh miringnja tanah. Namun, walaupun demikian, data yang telah tersedia se-kurang2-nja menunjukkan bahwa persediaan beras per kapita selama lima belas tahun ini tidak mengalami perubahan.

Bahwa kesulitan distribusi merupakan salah satu masalah besar ditunjukkan pula oleh phenomena lain yang berhubungan dengan policy pemerintah mengenai beras. Jumlah impor yang besar misalnja, - yang bersamaan dengan kenaikan produksi dalam negeri, merupakan petunjuk tentang makin sulitnja menjediakan makan untuk kota2. Jumlah impor beras yang besar ini, yang didjual oleh pemerintah dengan harga subsidi yang rendah, kenjataanja telah menjadi penghambat aliran marketable surplus beras dari sektor pedesaan.

POLICY DAN MASALAH2 PENGENDALIAN HARGA.

Untuk mentjapai suatu sistim produksi maupun distribusi beras yang lebih efisien diperlukan suatu approach baru. Suatu policy - harga yang sehat, baik untuk input maupun output, kiranya merupakan basis yang mutlak perlu untuk pembangunan. Perlunya policy demikian dapat dilihat dari latar belakang berbagai masalah yang berhubungan dengan sistim pengendalian harga dewasa ini.

FLUKTUASI HARGA MUSIMAN.

Sebuah faktor yang sangat penting yang berlaku sebagai penghambat bagi petani untuk menaikkan produksi dan mendjual beras mereka adalah variasi musiman harga beras yang sangat menjolok. Data harga beras untuk 1949-1962 di Djawa memperlihatkan bahwa harga -

Tabel 1. INDONESIA: Impor dan Produksi Beras, dan Perkembangan penduduk, 1950 - 1967

Tahun	Produk si (dju ta ton)	perubah- an (per- sen)	Impor (djuta ton)	Supply pasar (djuta ton)	Perubah- an (per- sen)	pendu- duk (a- hir thn (djuta)	peru- bahan persen -
1950	5,79	3,28	0,33	6,12	6,37	77,2	1,94
1951	5,98	6,86	0,53	6,51	9,98	78,7	2,03
1952	6,39	10,00	0,77	7,16	3,35	80,3	2,12
1953	7,03	7,11	0,37	7,40	5,27	82,0	2,07
1954	7,53	-4,12	0,26	7,79	-5,65	83,7	2,03
1955	7,22	1,11	0,13	7,35	9,93	85,4	2,22
1956	7,30	4,52	0,78	8,08	1,49	87,3	2,18
1957	7,63	4,59	0,57	8,20	5,98	89,2	2,13
1958	7,98	3,88	0,71	8,69	2,42	91,2	2,31
1959	8,29	3,67	0,61	8,90	8,43	93,2	2,25
1960	8,76	5,59	0,89	9,65	-3,84	95,3	2,31
1961	8,27	7,50	1,01	9,28	6,68	97,5	2,26
1962	8,89	-10,79	1,01	9,90	-9,09	99,7	2,31
1963	7,93	6,18	1,07	9,00	4,89	102,0	2,35
1964	8,42	4,99	1,02	9,44	-4,87	104,4	2,49
1965	8,84	6,53	0,14	8,98	7,35	107,0	2,43
1966	9,40	-0,85	0,24	9,64	0,31	109,6	2,46
1967	9,32		0,35	9,67		112,3	

Sumber ; Nugroho: Indonesia, Facts and Figures, Biro Pusat Statis-
tik, Departemen Pertanian, Direktorat Pertanian Rakyat
dan BUL (Badan Urusan Logistik).

Tjatatatan: Penulis berhutang budi kepada Professor Leon A. Hears
atas koreksinja terhadap data2 produksi dan impor.

rata2 dalam triwulan keempat tiap tahun (Oktober-Desember) tinggi-nya 118% dari rata2 tahunan, sedangkan dalam triwulan kedua (April-Djuni), musim panen, harga itu hanya 82% dari rata2 tahunan. Ini berarti bahwa pendapatan njata para petani padi, jang selalu mendjual padi/beras mereka segera setelah panen, selalu tertekan. Pada musim patjeklik (triwulan pertama tiap tahun) ketika harga beras biasanja diatas rata2 tahunan petani2 tersebut mendjadi pembeli beras, sehingga pendapatan njata mereka lebih tertekan lagi.

Guna memberikan perangsang kepada petani untuk menanamkan modalnja dalam input jang meningkatkan produksi seperti pupuk, dan bibit jang responsif terhadap pupuk, maka haruslah ada suatu harga-dasar (floor-price) jang harus diumumkan sebelum masa menanam. "Policy - harga dan pendapatan" demikian itu harus dilaksanakan dengan kegiatan langsung oleh pemerintah sebagai pembeli utama dimusim panen dan sebagai pendjual utama dimusim patjeklik. Dengan kata lain, pemerintah harus bertindak dalam memberikan dorongan kepada produsen beras untuk menaikkan produksinja dan melindungi konsumen dari kenaikan harga jang ber-lebih2-an.

Belakangan ini Departemen Pertanian telah mengumumkan sebuah rumus tani mengenai harga dasar (floor-price) untuk padi jang dinjatakan dalam harga pupuk. Rumus tersebut menjatakan suatu nilai tukar 1 : 1 antara beras dengan pupuk urea jang dikemukakan sebagai berikut:

$$P = \frac{(1,5 A B)}{2} \quad \text{dimana :}$$

P = harga minimum padi jang dihasilkan petani;

A = harga cif pupuk urea jang diimpor; dan

B = kurs BE (pasar bebas) jang berlaku, rupiah per dollar AS.

Harga urea, jang diubah kedalam rupiah dengan kurs BE jang berlaku, dikalikan 1,5 untuk menutup ongkos2 distribusi dari pelabuhan impor ketempat usaha tani. Angka pembagi 2 menjatakan perbandingan antara padi dan beras. Djika kita misalkan kurs BE jang berlaku Rp. 240,- per dollar AS dan harga cif urea \$0,08 /kg, maka harga minimum beras ditempat usahatani adalah $1,5 \times \text{Rp. } 19,- = \text{Rp. } 28,-/\text{kg}$

Memang, pengumuman rumus itu merupakan suatu langkah maju jg penting. Namun, djika hal itu hendak dibuat efektif dalam mendorong produksi beras dan dalam memperketjil ketidak-tentuan jang disebabkan oleh fluktuasi harga jang tidak tetap, haruslah ada djaninan bagi para produsen bahwa pemerintah bermaksud melaksanakan dan mempertahankanja untuk djangka waktu jang tjukup lama. Djika harga djatuh sampai dibawah tingkat jang telah ditetapkan, pemerintah harus bersedia membelinja berapapun banyaknja dan dimanapun djuga dengan harga jang ditetapkan itu. Barangkali, diperlukan djangka waktu 3 - 5 tahun untuk membuat para petani yakin bahwa pemerintah berketetapan untuk mempertahankan harga tersebut.

Pemerintah setjara terbuka mengakui bahwa dalam keadaan sekarang "tidak mengidjinkan untuk menjisihkan suatu dana jang tjukup guna memenuhi keperluan tersebut."

Djika pemerintah memang khawatir akan adanya efek inflasi yang disebabkan oleh perluasan kredit untuk mempertahankan rumus diatas, pemerintah harus mempertimbangkan kembali sikapnya. Perluasan kredit yang hanya membiayai subsidi harga beras bagi konsumen jelas akan menimbulkan efek inflasi. Akan tetapi, perluasan kredit guna mempertahankan suatu harga dasar (floor-price) yang merupakan bagian dari program pembentukan buffer stock tidak perlu bersifat inflasioner. Yang menjadi sjarat pokok ialah pemerintah hendaknya menjual beras pada musim patjeklik dengan harga rata2 tidak usah lebih rendah dari pada harga pembelian buffer stock itu pada musim panen yang mendahuluinya.

Ditinjau sebagai langkah menuju policy pengadaan buffer stock demikian itu, rumus tani diatas masih mempunyai kekurangan2. Salah satu diantaranya ialah tidak diikuti sortakannya harga beras di pasar dunia. Selama beras impor masih merupakan bagian yang penting dari supply didalam negeri, maka harga dalam negeri akan mempunyai suatu relasi dengan harga rupiah beras yang diimpor itu. Suatu kenaikan harga beras dalam dollar dipasar dunia, ataupun kenaikan kurs dollar dalam rupiah, keduanya dapat menaikkan harga rupiah beras impor sampai diatas harga menurut rumus itu. Dalam hal demikian, penentuan suatu harga puntjak (ceiling price) yang dihubungkan dengan harga rumus akan berarti pula diperlukannya suatu subsidi, baik terbuka ataupun tersembunyi. Oleh karena rumus itu menghubungkan harga beras didalam negeri dengan harga pupuk impor, maka harga relatif pupuk dan beras dipasar dunia juga bersangkutan paut (relevant). Sebab, jika harga dollar beras relatif meningkat setjara menjolok terhadap harga dollar pupuk, rumus itu tidak lagi merupakan proteksi bagi para produsen beras didalam negeri, ketjualian apabila harga beras didalam negeri sama-sekali tidak berhubungan dengan harga dipasar dunia.

Aspek lain dari rumus itu yang harus dijelaskan ialah peranan didalam menentukan harga dasar (floor-price) atau harga tondjangan (support price) untuk beras, dan bukanlah harga pembelian sesungguhnya didalam pengadaan beras didalam negeri oleh pemerintah. Dewasa ini harga beras didalam negeri kira2 satu setengah kali harga urea, diatas perbandingan 1 : 1 yang telah menjadi dasar penjurusan rumus itu. Jelas kiranya, bahwa kurang bidjaksana bagi pemerintah untuk menurunkan harga pasar itu sampai kepada tingkat harga rumus. Misalnya, jika pemerintah harus menjediakan pupuk bagi petani dalam rangka program Bimas setjara kredit yang akan dibayar dengan padi pada musim panen atas dasar perbandingan 1 : 1, para petani tidak akan menganggapnya sebagai suatu yang menarik ketjualian apabila bunga-uang yang tidak mereka bayar itu besarnya melebihi perbedaan harga. *)

*) Dalam program Bimas petani memperoleh pupuk dan input lain setjara kredit, sedangkan dalam Inmas (intensifikasi massal) semua in-

Dalam banjak hal mereka akan lebih senang membajar pupuk setjara tunai. Djika petani hendak diterik kedalam program Bimas, mereka harus jakinbahwa peraturan pembajarannja akan didasarkan kepada harga beras dipasarbebas. Lebih umum lagi, pemerintah harus bersedia membajar menurut harga pasar bebas dalam pengadaan beras didalam negeri, dengan menjadari bahwa harga tersebut akan setjara njata dipengaruhi oleh keputusan pemerintah sendiri mengenai djumlah beras jang harus dikumpulkan selama musim panen. Harga rumus itu harus benar2 merupakan harga-dasar (floor price) jang berlaku sebagai harga pembelian efektif hanja untuk suatu djang ka-waktu terbatas didaerah surplus.

Segi lain dari pada policy stabilisasi harga itu ialah pendjualan buffer stock pada musim patjeklik untuk melindungi konsumen beras dari harga jang berlebih2-an. Sebuah rumus lain sematjam rumus tani diperlukan untuk menentukan harga-puntjak (ceiling price) beras. Dasar jang bisa dipakai mungkin adalah harga beras dipasar dunia, atau lebih specific lagi, harga dollar beras impor dipelabuhan pemasukan jang dikonversikan kedalam rupiah dengan kurs BE jang berlaku. Rumus seperti itu djuga masih menimbulkan beberapa kesulitan. Misalnja, hampirlah tidak mungkin mengikatkan harga dalam negeri kepada harga-dollar beras dipasar dunia atau kepada kurs dollar terhadap rupiah betapapun tinggi kenaikannja, terutama apa-bila besarnja bagian impor dari pada total persediaan dapat diperketjil atau dikurangi. Masalah ini memerlukan penelaahan lebih landjut.

PERBEDAAN HARGA ANTAR-DAERAH

Selain variasi menurut musim, aspek lain dari pada masalah harga ialah karena di Indonesia ini terdapat "banjak pasar". Salah satu pembaharuan jang terpenting ialah "membebaskan" sistim marketing. Hal ini merupakan kesimpulan Workshop Survey Agro-Ekonomi Indonesia di Jogjakarta, ataupun team survey ADB dan ahli2 lainnja. Team ADB menulis bahwa "pasar beras ditandai oleh adanya variasi harga jang ekstrim antara daerah jang satu dengan lainnja sepanjang tahun pemasaran. Adalah tugas dari pada sistim marketing jang efektif untuk meratakan variasi demikian itu sehingga semua sumber dapat dimanfaatkan seproduktif mungkin dan kepentingan konsumen dapat dilajani se-baik2-nja" (1,p.172). Leon Mears, seorang ahli kawakan mengenai masalah beras di Indonesia, berkata bahwa "masih belum terdapat suatu pasar umum bagi Indonesia dimana harga2 diberbagai daerah berbeda hanja karena biaya angkutan -- bahkan walaupun terdapat pengangkutan jang teratur. Ini berarti bahwa para penguasa daerah tidak pertjaja bahwa pemerintah pusat memiliki dana dan daja untuk mendjamin diper tahankannja harga konsumen jang rendah" (2,p.11)

Tabel 2 memperlihatkan setjara umum koefisien harga beras

jang tinggi untuk 24 kota di Indonesia, jang merupakan bukti dje las tentang sistim marketing jang tidak efisien. Selama 16 tahun ini, Mataram, ibu kota pulau Lombok di Nusa Tenggara Barat, dalam 9 tahun mengalami harga beras jang terendah, sedangkan Djambi dalam 4 tahun menderita oleh harga beras jang paling tinggi.

Tabel 2. KOEFISIEN VARIASI HARGA BERAS UNTUK 24 KOTA
DI INDONESIA, 1951 -1966

Tahun ;	Koefisien ;	Tahun ;	Koefisien ;
;	(persen) ;	;	(persen)
1951 ;	27,5 ;	1959 ;	8,3
1952 ;	17,5 ;	1960 ;	12,4
1953 ;	17,2 ;	1961 ;	24,3
1954 ;	17,8 ;	1962 ;	38,5
1955 ;	20,5 ;	1963 ;	23,0
1956 ;	15,4 ;	1964 ;	24,1
1957 ;	13,5 ;	1965 ;	30,5
1958 ;	17,6 ;	1966 ;	20,1
;	;	;	;

Source: Nugroho, Indonesia Facts and Figures.

Note : Dari 24 kota itu, 5 di Djawa, 7 di Sumatra, 5 di Kalimantan, 4 di Sulawesi, 2 di Nusa Tenggara Barat, 1 di Nusa Tenggara Timur dan 1 di Maluku.

Variasi terbesar terdapat dalam tahun 1962, ketika harga beras Rp 367,7 per liter di Djambi dibandingkan dengan Rp 110,8 di Mataram. Kenyataan bahwa koefisien terendah terdapat dalam tahun 1959 (8,3 persen), tahun setelah penarikan armada dagang Belanda dari Indonesia, menundjukan bahwa fasilitas transport bukanlah merupakan faktor satu2-nja atau bahkan bukan faktor utama jang menentukan besarnya variasi. Penentu utama, hampir dapat dipastikan, terletak pada tangan penguasa setempat jang mengatur lalu - lintas beras antar-daerah. Pengendalian tersebut tampaknya tju - kup efektif bahkan dalam wilayah propinsi ataupun pulau.

KESERAGAMAN HARGA PUPUK

Team survey ADB mengemukakan pendapatnja bahwa " policy harga jang seragam untuk pupuk seperti jang diikuti oleh Pertani ataupun Pusri pada umumnya tidaklah pada tempatnja." Untuk memadjukan pola produksi setempat jang ekonomis, harga pupuk harus menggambarkan ongkos pengangkutan dan distribusi jang riil sampai kepelosok2 ketjuala bila kesdaan tidak mengizinkan "(1,p.178) Diterimanja rumus tani jang baru itu berarti bahwa untuk seluruh Indonesia baik harga beras ataupun pupuk harus seragam dan dida-

sarkan kepada harga pupuk dipelabuhan (sekarang sekitar Rp 19,- per kilogram).

Oleh karena kesulitan dalam mentjapai harga beras yang seragam, pemerintah masih membatasi pelaksanaan rumus itu di Djawa dan di Sumatra Selatan sadja; bahkan di Djawapun masih terdapat perbedaan harga yang besardari tempat satu ketempat lainnja. Selama terdapat perbedaan harga beras yang disebabkan oleh adanya hambatan dalam pengangkutan antar-daerah, tidak akan ada policy penjeragaman harga pupuk yang dapat dilaksanakan. Pupuk akan mengalir ke daerah2 yang bersedia membeli harga tinggi, jaitu dimana harga beras lebih tinggi. Ini berarti bahwa daerah2 dengan harga beras yang rendah (daerah2 surplus beras) sama sekali tidak akan kebagian pupuk, sedangkan sebaliknya daerah2 defisit mungkin akan dibandjiri pupuk itu. Hal ini boleh dikatakan tidak sedjalan dengan pembangunan ekonomi pertanian yang sehat.

Policy distribusi pupuk dan pelaksanaannja oleh P.N.Pertani dengan program pengad an beras oleh BUL (Badan Urusan Logistik) sangat perlu diintegrasikan. Tanpa ini, Rumus Tani tidak akan mentjapai tudjuannja. Memang, harga pupuk yang seragam harus dipertahankan hanya di-kota2 besar atau di pelabuhan2 utama. Distribusi selandjutnja sampai ke tempat2 usaha tani hendaknja diserahkan kepada kegiatan pedagang atau koperasi pertanian yang akan mengatur pengirimannja ke daerah2 yang bersedia membelinja dengan harga yang mungkin berlainan menurut masing2 tempat.

MENEKAN HARGA BERAS

Team survey ADB setjara singkat mangatakan "Apabila, untuk alasan politis, diperlukan mempertahankan harga output yang rendah, kiranja sangatlah perlu menjusun kembali relasi antara harga-harga input-output dengan mensubsidi input". Namun, rekomen-dasinja berbunji: bahwa policy yang menekan harga beras hendaknja ditinggalkan". (l.p.182). Pada pertengahan tahun 1967, untuk memperoleh ratio harga beras-pupuk yang ekonomis pemerintah mempunyai dua pilihan, membebaskan harga beras (yang mungkin berarti ada kenaikan harga sampai dua kali lipat) atau mensubsidi harga pupuk (yang mungkin berarti penurunan harga sampai separonja) Seperti selalu terdjadi dimasa lampau, policy yang diambil bukanlah yang pertama, sebab menurut pertimbangan pemerintah, membiarkan harga beras naik akan sangat berbahaya.

Ahli2 luar negeri biasanja kurang memahami policy harga beras yang didjalankan dibeberapa negara di Asia Tenggara. Negara2 ini dengan sekuat tenaga mendorong kenaikan produksi, namun menghambatnja dengan menekan harga output. Pemerintah Indonesia sekarang sekali waktu menjatakan kesediaannja untuk mendjadi "tidak populer" apa bila telah yakin bahwa tjara itu memang merupakan hal yang benar. Akan tetapi dalam bidang policy harga beras,

djelas ada keragu-raguan pemerintah untuk tetap mengikuti diri kepada prinsip itu. Memang benar, "peristiwa beras" bulan September 1967 yang dikemukakan pada permulaan tulisan ini telah menimbulkan berbagai kritik yang pedas kepada pemerintah. Akan tetapi peristiwa itu sendiri tidak pernah akan terdjadi sendirian, dengan perentjanaan sebelumnya, harga beras dibiarkan naik, diatur setjara ber-angsur2 melalui program pengedaran beras pemerintah dalam puntjak periode panen, April - Djuni.

Policy harga beras pemerintah berpangkal sedjak masa pendjajahan Belanda. Untuk pemerintah Belanda, yang bermaksud melajani kepentingan golongan pengusaha perkebunan yang penting dan kuat, memang sangat masuk akal membiarkan harga beras rendah dengan mengimpor beras murah dari luar negeri. Biaya produksi yang rendah memungkinkan industri gula, misalnja, bersaing dengan mudah dipasar dunia. Keuntungan besar bagi industri itu berarti pendapatan yang besar bagi pemerintah Belanda.

Belakangan ini, sektor perkebunan di Indonesia djuga mengingatkan pemerintah bahwa pembiaran harga beras naik tempo batas akan membahayakan sektor ekspor dan pendapatan ekspor negara ini. Argumentasi ini perlu mendapat pertimbangan dan penelaahan yang seksama. Leon Mears beranggapan bahwa kenaikan biaya produksi perkebunan tidak akan besar dan "tidak akan begitu mempengaruhi kuantitas yang diekspor, tapi memang akan mengurangi keuntungan. Bahkan kekurangan keuntungan inipun mungkin dapat dihindarkan (dan diroboh menjadi kenaikan keuntungan) dengan djalan management perkebunan yang lebih baik, terutama dengan penggunaan pupuk lebih banjak" (2.p.6).

Bahkan dalam pengertian ekonomi murnipun, dalam hal ini terdapat suatu masalah yang memerlukan lebih banjak penelitian, informasi dan analisa. Manakah yang lebih menguntungkan bagi pembangunan pertanian dan ekonomi nasional pada umumnya; menjokong kenaikan harga beras ataukah mensubsidi harga pupuk ? Beberapa tahun yang lampau, sebuah team ahli mengenai policy ekonomi untuk pembangunan pertanian berkesimpulan bahwa djawabnja tergantung kepada (i) tingkat penggunaan input yang berlaku; (ii) tjorak dan tingkat teknologi dari pada tindakan2 yang diperlukan untuk menaikkan produksi; (iii) setjara relatif, pentingnja biaya yang rendah bagi produsen guna mengimbangi pengambilan risiko ; dan (iv) pertimbangan mengenai distribusi pendapatan antara sektor-sektor pertanian dan bukan pertanian (3).

POLICY HARGA DAN MARKETABLE SURPLUS

Sedemikian djauh, pemerintah telah menitikberatkan metode kenaikan produksi beras kepada bimbingan masal melalui program Bimas. Usaha ini telah mentjapai hasilnja dan perlu diintensifkan. Akan tetapi, bagaimanapun pentingnja menaikkan produksi, ma -

salah mengenai apa yang terdapat dengan produksi yang naik itu tidak boleh diabaikan.

Djustru mengabaikan hal inilah policy pemerintah mengenai bahan makanan lebih sering menghasilkan akibat yang negatif. Berhasilnya program Binas dalam menaikkan produksi beras tidak dibarengi dengan tambahnya penawaran yang tersedia bagi konsumen kota, disebabkan oleh policy pemerintah yang menekan harga beras.

Kebidjaksanaan menekan harga beras mengakibatkan beberapa hal yang tidak dikehendaki : (1) Bagi produsen, tidak menguntungkan untuk menjual beras/padi, sehingga dia hanya akan menjual sedjumlah yang diperlukan untuk memperoleh uang tunai guna membeli barang2 yang sangat perlu saja dan untuk pajak. (2) Se-tjara relatif, beras menjadi makanan yang murah, dibandingkan dengan jagung, terigu atau singkong; jadi, menyebabkan kenaikan permintaan beras dan menurunkan permintaan terhadap pengganti beras. (3) Para petani cenderung untuk mengurangi produksi beras mereka sampai jumlah yang diperlukan untuk konsumsi mereka dan menggunakan sumber2 usaha tani mereka untuk tanaman2 lain yang lebih menguntungkan seperti sayuran dan tembakau.

Inilah yang disebut " masalah marketable surplus ", yang sejara luas merupakan phenomena yang dibicarakan dalam berbagai literatur pembangunan pertanian, yang sayang sekali tidak banyak menarik perhatian para penguasa di Indonesia. Penulis menaksir bahwa elastisitas marketable surplus beras terhadap perubahan harga beras di Indonesia sekitar 0,4 *). (5) Sebuah team survey Amerika dalam tahun 1961 menaruh perhatian kepada harga beras sebagai suatu aspek penting dari pada masalah marketable surplus di Indonesia: " Djika para produsen diharapkan memperoleh dorongan untuk menaikkan produksi mereka, dan terutama untuk menjualnya, sehingga bisa tersedia untuk daerah2 defisit, maka mereka harus memperoleh harga yang tidak terlalu rendah, seperti yang sekarang tampaknya mereka terima. Tanpa policy harga yang realistik, tindakan2 yang bersifat organisatoris tidak akan berhasil menetjahkan masalah distribusi! " (6,p.148)

Djika benar seperti yang dilaporkan oleh GUSENAS-I, marketable surplus beras sampai sedjumlah 30 persen dari produksi total untuk Djawa-Madura, dan elastisitas harga + 0,4, maka dengan suatu policy harga beras yang tjotjok BUL hampir tidak akan memperoleh kesulitan dalam pengumpulan beras dari produksi dalam negeri untuk buffer stock nasional dan keperluan2 pemerintah lainnya **)

*) Mungkin diperlukan 2 musim atau lebih bagi elastisitas itu untuk mencapai angka tersebut.

**) Sampai akhir Mei 1968 BUL melaporkan telah membeli 540.000 ton beras dalam negeri, atau 90 % dari target 600.000 ton untuk tahun itu (Pidato Presiden, Agustus 1968).

KEBIDJAKSANAAN PEMERINTAH DALAM MARKETING DAN DISTRIBUSI.

Seperti telah ditjantumkan dimuka, dalam sistim marketing dan distribusi terdapat kekurangan efisiensi yang memerlukan - penjelidikan seksama. Mungkin dalam sektor ini diperlukan suatu investasi yang besar apabila sistim distribusi setjara menjeluru-
ruh hendak diperbaiki. Ini bukanlah berarti bahwa kita dapat menerima begitu saja anggapan yang mengatakan bahwa marketing - margin (keuntungan pemasaran) amat dan terlalu tinggi. Leon Mears mengemukakan bahwa marketing margin berada sekitar 40%, dibandingkan dengan hanya 25% yang terdapat di Philipina. Tak-
siran Leon Mears tampaknya agak terlalu tinggi; kesimpulannya me-
ngenai marketing margin yang didasarkan kepada data tahun 1956 tentang perbedaan harga etjeran di Krawang dan Djakarta, mungkin tidak representatif karena alasan2 sbb. Perdagangan beras telah merupakan kegiatan usaha besar dengan banjak duplikasi fungsi marketing yang sesungguhnya tidak diperlukan. Berbagai lembaga pemerintah ikut serta dalam pengadaan dan distribusi beras pada masa itu. Itu semua berarti menambah besarnya marketing margin. Lagi pula, perhitungannya didasarkan kepada harga2 bulan Septem-
ber 1956. Suatu pengamatan yang sederhana menunjukkan bahwa mar-
keting margin meningkat pada bulan2 sesudah musim panen. *)

Observasi penulis sendiri didaerah Jogjakarta menunjukkan bahwa perbedaan antara harga ditempat usahatani dan harga etjer-
an pada waktu yang bersamaan mengherankan karena ketjilnja.**)
Tabel 3 menunjukkan bahwa marketing margin terrendah, menurut
perhitungan disini, kurang dari 10% untuk tahun2 1964-1966, wa-
laupun sehubungan dengan "peristiwa beras" September 1967, angka
itu melondjak menjadi 57%. Djika marketing margin terletak an-
tara 20 dan 30 % maka kita harus berfikir dua kali sebelum mo-
ngandjurkan suatu investasi besar dalam sektor marketing yang
tudjuan utamanja memperkecil marketing margin.

*) Dalam memutuskan besarnya marketing margin yang wajar ,
kita harus mempertimbangkan adanya insentive dan bunga -
modal untuk penjinpanan beras itu dari masa panen sampai
musim patjeklik.

**) Sebuah study oleh Rukasah untuk pasar yang sama (Krawang-
Djakarta) dalam bulan Nopenber 1960 memperlihatkan bahwa
margin itu hanya 20%.

Tabel 3. Harga beras etjeran di Jogjakarta 1964-1967
(Rupiah per kilogram)

Tahun	Kota - Madya Jogjakarta	Sleman	Bantul	Kulon - Progo	Wono- sari	Taksiran Marketing margin (%)
1964	173,47	163,28	173,83	172,42	170,00	5,8
1965	621,14	610,23	575,00*)	574,71	623,19	7,4
1966	5,45	5,25	5,24	5,17	5,59	5,1
1967	16,26	10,09	9,95	10,00	10,50	57,0

Sumber: Biro Statistik, Daerah Istimewa Jogjakarta.
Tjataan: *) Menurut taksiran.

SISTIM LUMBUNG DESA

Menurut pandangan penulis, masalah marketing yang sesungguhnya terletak dalam faktor2 yang menimbulkan fluktuasi harga yang hebat diantara musim kemusim. Yang terpenting diantaranya, selain tidak adanya policy harga beras yang realistis, barangkali adalah masalah penjaminan atau pergudangan.

Sebelum perang, fungsi pergudangan dilaksanakan dengan tjukup memadai oleh lumbung desa dan bank desa yang diselenggarakan dibawah pengawasan Algemene Volkscrdietbank, pendahulu daripada Bank Rakjat Indonesia. Sistim lumbung desa ini mendjamin bahwa djarang sekali kedjadian sebuah desa mengalami kekosongan beras.

Pembitjaraan dengan beberapa kepala desa didaerah Jogjakarta dan rakjatnja memperkuat kejakinan penulis bahwa kegiatan lumbung desa harus segera dibangkitkan kembali. Hal ini hendaknja merupakan bagian dari suatu "paket" dimana termasuk pergudangan, kredit, policy mengenai harga dan pendapatan, dan bahkan mungkin diintegrasikan dengan projek usaha tani lengkap. Suatu approach seperti yang didjalankan dalam Program Bimas mungkin merupakan yang paling baik, mengikut sertakan para mahasiswa dalam proses persiapan lumbung dan pengisian lumbung itu selama musim panen untuk dipergunakan pada musim patjeklik.

PERANAN PENGGILINGAN PADI

The Asian Development Bank (ADB) melaporkan bahwa dewasa ini terdapat lebih dari 500 penggilingan padi di Djawa dan 214 diluar Djawa. Selain itu, terdapat 4000 huller padi di Djawa dan 3.500 di-pulau2 lainnja. Laporan itu mengemukakan bahwa sangat sukar untuk menilai peranan penggilingan2 padi itu karena kegiatan mereka dibatasi oleh begitu banyak peraturan.

Suatu tindakan untuk membebaskan kegiatan mereka telah dilaksanakan dengan harapan akan dapat membantu menetjahkan masalah marketing beras.

Dekret Pemerintah pusat (No.58, Djuli 1967) memberi kebebasan kepada penggilingan2 padi untuk menjinjam padi untuk mereka sendiri atau pun untuk BUL, akan tetapi pelaksanaan dekret ini tampaknya agak seret. Kebidjaksanaan baru ini ternyata menghadapi tentangan pada tingkat propinsi.

Masalah yang kronis dalam hal ini ialah adanya sejak-wasangka yang umum terhadap penggilingan padi dikalangan masyarakat setempat termasuk pemimpin mereka. Alasan yang penting mungkin oleh karena kebanyakan dimiliki oleh orang2 Tjina. Djuga penggilingan2 ini dianggap sebagai "alat pemerintah" untuk meng-eksplloitir para petani, suatu tradisi yang terbentuk terutama pada masa pendudukan Djepang. Penggilingan2 itu, sudah jelas, berfungsi sebagai pedagang beras, dan hendaknya dipandang demikian. Adalah peranan mereka untuk mengubah padi yang merupakan hasil pertanian subsisten menjadi beras sebagai hasil yang komersial atau barang dagangan, yang jelas pula menguntungkan kehidupan ekonomi. Penggilingan2 itu menjalankan fungsi pengumpulan dan membentuk marketable surplus beras yang lebih besar untuk digunakan oleh sektor diluar pertanian.*) Dalam hubungan ini Professor Takeshi Motooka dari Kyoto University dalam sebuah artikel baru2 ini mengemukakan suatu pendapat bahwa "orang2 Tjina perantaraan ini yang melaksanakan komersialisasi produksi beras harus dipertimbangkan dari segi efisiensi ekonomi", walaupun ia djuga mengakui bahwa "kehadiran mereka telah mentjiptakan berbagai persoalan yang tetap tidak terpetjahkan hanya dari segi ekonomi saja" (4,p. 435). Pemerintah harus memiliki keberanian dan ketetapan hati untuk men-tackle persoalan tersebut. Peranan penggilingan padi didalam marketing hendaknya djangan diremehkan.

KESIMPULAN.

Dalam tulisan ini penulis mentjoba menelaah beberapa persoalan policy bahan makanan yang paling banyak dibicarakan oleh para penguasa, ahli dan masyarakat umum. Policy ekonomi untuk pembangunan pertanian meliputi berbagai masalah yang luas : (1) policy harga untuk input dan output, termasuk policy impor-ekspor dan peningkatan pendapatan; (2) kebidjaksanaan marketing dan distribusi; (3) kebidjaksanaan kredit; (4) penjakapan tanah; dan (5) penelitian dan penjumlahan mengenai masalah bahan makanan.

Tulisan ini hanya meliputi ketiga masalah pertama dalam bidang tersebut. Djuga mengenai kebidjaksanaan kredit hanya disinggung dalam hubungannya dengan policy atau kebidjaksanaan harga, terutama untuk mengurangi fluktuasi musiman. Pembentukan dan kegiatan lumbung desa memerlukan bantuan kredit dari luar daerah pedesaan.

*) BUL dalam prakteknya menggunakan penggilingan2 padi sebagai pengumpul lokal dalam memperoleh padi dari para petani. Sekarang ini (Mei 1968) BUL rata2 membayar Rp.40,- per Kg beras kepada penggilingan. Para petani menerima kira2 Rp.30 - Rp.35,- per Kg.

Masalah beras telah membajangi pemerintah Indonesia sedjak ber-tahun2 jang lalu. "Peristiwa beras" bulan September 1967 telah meng-gugah perhatian jang lebih mendalam. Pemerintah telah menjambutnja dengan menjisihkan lebih dari Rp.60 miljard tahun ini, lebih dari 40% budget pemerintah keseluruhan untuk membeli beras didalam dan diluar negeri jang diperlukan untuk pembagian kepada pegawai negeri dan untuk stabilisasi harga beras.

Tudjuan policy harga beras jang diandjurkan dalam tulisan ini adalah menemukan keseimbangan antara kepentingan produsen dan kon-sumen beras. Harga itu pada tingkat usaha tani harus tjukup tinggi agar dapat memberikan insentive setjukupnja kepada produsen tanpa me-nimbulkan harga etjeran jang terlalu memberatkan beban konsumen kota. Sistim marketing hendaknja dibuat se-effisien muhgkin.

Dalam djangka pandjang, setiap kebidjaksanaan mengenai beras harus mengkombinasikan perangsang bagi produksi dengan dorongan ke-pada konsumen untuk meng-aneka-ragaman konsumsi makanan mereka. Ha-njalah dengan suatu serangan jang gentjar dan sungguh2 terhadap se-mua bidang2 tersebut terdapat harapan bahwa masalah bahan makanan di Indonesia dapat dikendalikan.

KEPUSTAKAAN

1. Asian Development Bank, --The Report of the Asian Development Bank, Technical Assistance Mission to Indonesia to advise on: The Production and Availability of Foodstuffs in Indonesia, 1968.
2. Mears, Leon A. "An Approach to the Rice Problem in Indonesia" Manuscript, November 1967.
3. M.I.T. "Economic Policy for Agricultural Development" Seminar on Agricultural Productivity (mimeograph). 1964.
4. Motooka, Takeshi, "The Condition Governing Agricultural Development in South East Asia", The Developing Economies, 3, September 1967.
5. Mubyarto & Fletcher, L.B., The Marketable Surplus of Rice in Indonesia: A Study in Java-Madura, Iowa State University, - Iowa, 1966.
6. United States Economic Survey Team to Indonesia, Indonesia: Perspective and Proposals for United States Economic Aid, Yale University Press, 1963.

Bab XIII
KEBIDJAKSANAAN HARGA BERAS *)

Menurut pendapat saja tidaklah salah untuk mengatakan bahwa yang diperlukan "rakjat banjak" pada waktu seperti sekarang ini bukanlah "penurunan harga beras", melainkan "adanya beras dipasaran yang dapat dibeli oleh rakjat banjak".

Dengan pernyataan seperti ini mungkin orang akan menuduh saja "bersilat lidah", sebab pada hakekatnya artinja sama sadja. Sebenarnja ini bukanlah permainan silat lidah, sebab djustru di sinilah terletak "general confusion" dalam perdebatan masalah beras yang kita selalu hadapi "sepanjang masa" dinegara kita. Ketidak sepakatan umum inilah yang mendjadi salah satu sumber utama mengapa kita, sebagaimana panen beras yang bersifat musiman, djuga selalu menghadapi persoalan beras ini setjara musiman pula, yang berulang kali kita hadapi setiap tahun sedjak kita merdeka.

Disatu pihak, jaitu pada segi demand, orang menganggap bahwa harga beras merupakan sebab dari pada segala sebab (the price of rice is everything !). Kalau harga beras turun tentu semua orang berbahagia, sedangkan kalau harga beras naik, lebih2 kalau naik dengan tjepat, maka hal ini merupakan pertanda malapetaka bagi seluruh rakjat. Suatu tjontoh : "kalau harga beras tidak turun, bapak-2 (menteri) dipersilahkan turun"!

Sebaliknya dipihak lain, pada segi supply, "umum" menganggap (yang dimaksud dengan "umum" adalah seluruh rakjat tapi tidak termasuk 75 djuta petani produsen beras) bahwa " the price of rice is nothing", bahwa harga beras sama sekali tidak penting bagi petani Indonesia, bahwa harga beras tidak dapat memberikan pe rangsang kepada petani untuk memperluas produksi beras. Sebagai akibat dari anggapan ini maka orang menjatakan sesuatu kenaikan harga beras tidak menguntungkan petani, tetapi hanya menguntungkan para pedagang sadja. Sebagai akibat anggapan yang terakhir ini, mungkin ini sudah mendjadi suatu "lingkaran setan" hingga sukar mengetahui mana sebab dan mana akibat) orang lalu melihat persoalan beras ini sebagai satu persoalan ekonomi yang statis (economic static), padahal seharusnya dilihat sebagai persoalan ekonomi dinamis (economic dynamic). Yang kita bitjarakan bukanlah apakah suatu kenaikan harga beras akan menguntungkan petani, dan merugikan konsumen, tetapi bagaimana kita dapat melaksanakan kebidjaksanaan harga beras, baik dalam struktur maupun policy, yang dapat memetjahkan persoalan harga beras dalam djangka pandjang, yang berakibat memberi perangsang terus menerus kepada petani produsen beras untuk memperluas produksi.

Theses.

"Djadi thema paper ini djelas bukannya pada "bagaimana menu runkan harga beras", sebab saja jakin saja tidak mampu mendjawab nja bahkan seminar 2 a 3 hari dari group inipun saja kira tidak mampu melakukannja, meskipun ada sesuatu negara asing saat ini . djuga bersedia memberi grant \$.100,- djuta.

Walaupun rasanja ruang lingkup diskusi sudah terlalu saja persempit namun kiranja perlu bagi saja, sebelum neneruskan uraian ini, mengemukakan suatu pendirian, satu THESES, jang akan merupakan pandangan saja dalam seluruh uraian ini. Selandjutnja logica atau basic reasoming dari pada THESES ini akan dikemukakan setjara terperintji dan kemudian akan diteruskan dengan data2 jang ada pada kita.

Theses jang dimaksud adalah sbb.:

- a. Bahwa masalah kenaikan harga beras jang begitu mendedjutkan pada awal bulan September jl. sebenarnja bukanlah sesuatu peristiwa jang harus mendedjutkan kita semua (lebih2 pemerintah) kalau sadja kita (chususnya pemerintah) mau memberi sedikit perhatian pada masalah perentjanaaan.
- b. Bahwa ditindjau dari segi "kepentingan Nasional" reaksi kita terhadap kenaikan harga beras sekarang ini belumentu harus berupa usaha menurunkannja setjara drastis walaupun andaikata kita mampu melakukannja.

Fakta kenaikan harga beras.

Supaja agak djelas marilah kita periksa statistik perkembangan index harga beras sedjak awal tahun ini dengan membandingkannja dengan harga2 index delapan bahan pokok lainnja.

Tabel 1 : Harga beras dan Index 9 bahan pokok di Djakarta
Djanuai - September 1967
(Index Januari 1967 = 100) *)

	Djanuari	Mei	Agustus	September
1. Beras :				
a. Harga/ Rp / liter	7,92	8,00	10,92	15
b. Index	100	101	138	189
2 Ikan asin	100	162	170	190
3 Minyak goreng	100	124	131	136
4 Gula pasir	100	101	114	114
5 Garam	100	262	267	269
6 M.Tanah	100	208	152	165
7 Sabun	100	114	118	136
8 Textil	100	95	123	135
9 Batik kasar	100	92	104	113

*) Sumber : Business News No. 1550 - 1555.

Dari tabel tsb. diatas dapat dilihat bahwa memang harga beras naik hampir 2 kali sedjak awal tahun ini atau hampir 3 kali harga tgl. 4 Oktober 1966.

Walaupun demikian kita perlu meninjau perkembangan harga ini dalam hubungannya dengan harga2 bahan pokok lainnya. Dalam tabel tsb. dapat diperiksa bahwa ternyata " record " kenaikan harga ini tidak dipegang oleh beras, karena ternyata garam dan ikan asin naik lebih tcepat yaitu masing2 dengan 169% dan 90% sedang harga2 lainnya hanya naik rata2 33% dalam 9 bulan.

Meskipun kita tidak menjangsikan bahwa beras sangat penting dalam budget keluarga (yang rata2 berada disekitar 40%), tetapi kenyataan tersebut memberikan koreksi atas kesimpulan bahwa beras merupakan "segala-galanya" sehingga kenaikan harga beras selalu berarti malapetaka bagi seluruh rakyat.

Kita lihat sadja kenaikan harga sandang (tekstil dan batik kasar) yang selama 9 bulan hanya naik dengan rata2 24%.

Fakta ini menundjukan bahwa persoalan kenaikan harga2 ini sangat erat hubungannya dengan masalah supply (dan demand). Import tekstil yang kontinue dalam jumlah yang berarti telah berhasil menstabilkan harga sandang tersebut sedangkan sebaliknya kurangnya import beras dan gagalnya panen gadu tahun ini (rata2 18%) telah menyebabkan kenaikan harga beras yang cukup mengesankan tersebut diatas.

" Pedoman " kebidjaksanaan harga beras.

Disamping kenyataan bahwa beras masih merupakan 40% dari budget setiap keluarga bukan petani (untuk petani 50% atau lebih) maka kenaikan harga beras setjara tradisionil selalu mendapatkan tantangan dari "Rakyat".

Hal ini sebenarnya tidak lain bersumber pada satu policy yang sudah boleh dikatakan lapuk yang bertahun-tahun sedjak djaman pendjadian dianut oleh pemerintah.

Policy tersebut adalah bahwa bagaimanapun djuga tiap2 pemerintah Indonesia harus dapat mempertahankan harga beras pada tingkat yang rendah, bahkan ukuran sukses tidaknya atau populer tidaknya suatu pemerintah diukur dengan mampu tidaknya menekan harga beras ini.

Adapun tudjuan daripada politik ini sangat djelas yaitu al.

- (a) untuk mendjamin persediaan beras yang cukup untuk anggota2 ABRI, Pegawai Negri dan pekerdja2 industri di-kota2, Perkebunan dll. dan pendjualan umum pada saat timbulnya kekurangan beras (injeksi)
- (b) keinginan pemerintah untuk melindungi petani terhadap eksploitasi tengkulak dan penggilingan2 padi.

(c) " untuk mencapai keseimbangan "

(balanced middle class) dalam golongan pemilik2 penggilingan padi dan pedagang2 yang berketjimpung dalam distribusi beras.

Sebenarnya ketiga tujuan tersebut tidak pernah satupun dapat ditjapai dengan menekan harga beras. Terutama adanya inflasi yang terus-menerus golongan pertama yang ingin didjamin kebutuhannya tersebut (ABRI dan Pegawai Negeri) tidak pernah merasa tjukup terdjamin. Dari tahun ketahun golongan ini masih harus selalu memikirkan bagaimana mentjukupi kebutuhan beras dari kekurangan karena pembagian / djatah yang diterimanja pada umumnya selalu tidak mentjukupi.

Lebih2 golongan petani yang oleh kebidjaksanaan harga beras ini ingin dilindungi dari "exploitasi" golongan tengkulak dan penggilingan2 padi djustru merasa terus-menerus dieksploitir karena penghasilannya yang berasal dari beras hasil produksinja selalu tertekan karenanja, padahal harga barang2 yang harus dibelinya misalnja tekstil, pupuk, minjak tanah dll. selalu dapat naik dengan leluasa sehingga Term of Tradenja makin lama makin memburuk baginja. Setjara singkat dengan bahasa Ekonomi kebidjaksanaan harga beras yang dianut pemerintah selama bertahun2 hingga saat ini adalah berupa pemberian subsidi atas golongan anggota ABRI dan Pegawai Negeri dengan tjara mengenakan pajak yang sangat berat atas petani diseluruh Negeri dengan akibat2nja masing2 yang disadari sangat menekan kita semua. Djumlah subsidi ini lebih dari 50% dari harga yang seharusnya dibayar oleh konsumen, karena harga beras import yang seharusnya didjual at cost dengan harga Rp.22,-/ kg. dapat dibeli dengan harga Rp.10,- / kg. dan sisanja harus dibayar oleh pemerintah.

Sebaliknya "pajak hasil bumi" atas beras yang dikenakan pada petani berat djuga besarnya lebih dari 50% dari harga yang seharusnya diterima petani karena dengan penekanan harga oleh Pemerintah ini beras petani yang seharusnya dapat ditjapai harga Rp.22 /kg. terpaksa hanya diterima oleh petani dengan harga Rp.10 / kg.

Kenaikan harga beras dan golongan berproduksi tetap.

Tidak dapat diungkiri bahwa kenaikan harga beras yang sangat menjolok pada bulan September jl. itu sangat memukul golongan berproduksi tetap.

Golongan ini meliputi Pegawai Negeri, anggota2 ABRI, pegawai Perkebunan dan Perusahaan2 Negara lainnya yang kesemuanya berdjumlah kira2 4 djuta orang. Ketepatan angka ini sekarang sedang diteliti oleh suatu team survey dari Departemen Tenaga Kerdaj, dari mana kemudian Pemerintah dapat setjara pasti menaksir berapa besar nilai subsidi beras yang harus diberikan kepada golongan pegawai Negeri ini tiap tahunnja.

Sambil menunggu hasil2 yang lebih pasti dibawah ini dikutip

angka2 jangdilaporkan oleh Departemen Anggaran (sekarang Dirdjen Anggaran) jang dimuat dalam bulletin of Indonesian Economic Studies No.5 1966.

Tabel 2. Djumlah Pegawai Negeri 1966.

	ABRI	Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah	Djumlah
Militer	522.000	-	-	522.000
S i p i l	166.000	426.000	566.000	1.153.000
Pensiunan	-	260.000	-	260.000
Djumlah	688.000	686.000	566.000	1.940.000

Sumber: Dept. Anggaran 1966.

Tabel 3. Subsidi beras kepada Pegawai Negeri 1957-1963 /ton

	1957	1960	1962	1963
<u>Golongan A.</u>				
ABRI				
Keluarga	62.398	136.959	155.381	202.599
Militer Aktif	54.473	93.999	105.879	92.994
Polisi	27.997	62.649	63.781	26.040
Pegawai sipil	104.775	223.561	287.381	319.734
Lembaga2 Peme rintahan	19.602	140.162	139.194	110.165
Djumlah	269.245	657.330	7751.616	801.372
<u>Golongan B.</u>				
Perkebunan Negara	169.985	168.532	163.254	77.317
Perusahaan2 Negara	23.751	31.460	38.448	84.399
L a i n 2	54.281	28.410	45.545	67.014
Djumlah	248.017	228.402	247.277	228.730
<u>Golongan C.</u>				
Pendjualan di pasar bebas.	395.554	345.992	378.111	300.145
Djumlah A + B + C	912.816	1.331.724	1.377.004	1.330.247

Sumber : Jajasan Beras, Djakarta.

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa jumlah pegawai Negeri jg berdjumlah 4 djuta orang itu jg ingin dilindungi oleh pemerintah dengan kebidjaksanaan harga beras murahnja sebenarnja ditaksir terlalu tinggi. Jang dimaksud dengan pegawai Negeri dalam arti kata jg sebenarnja hanjalah berdjumlah kurang dari 2 djuta orang sadja jaitu mereka jg langsung digadji dari kas Negara sedangkan djumlah jg 2 djuta orang lagi adalah pegawai² Perkebunan Negara (+ 1½ djuta orang) dan pegawai P.N.² lainnja seperti P.N.K.A., P.L.N. dan Perusahaan-Perusahaan Niaga Negara.

Pegawai² dari P.N.² dan P.N.N.² ini harus dipisahkan dari pegawai Negeri biasa dalam membitjarakan masalah beras ini oleh karena disamping mereka menerima gadji/upah dengan skala jg lebih baik dari pada Pegawai Negeri biasa, maka perusahaan² tersebut pada umumnya mempunjai tjara² sendiri dalam mendjaga elastisitas gadji pegawai-pegawainja. Ada P.N. jg sudah mempergunakan methode index biaja hidup ada jg memberikan beras dan bahan² pokok lainnja tanpa memper hitungkan harga pasar jg berlaku dan ada tjara lain jg serupa. Pada pokoknja dalam masalah kenaikan harga beras seperti sekarang ini jg berkepentingan sekali untuk menentangnja bukanlah Pegawai² P.N. itu sendiri tetapi Direksinja jg harus pusing menentukan darimana diper oleh tambahan uang untuk menambah dana guna membeli beras dll bahan pokok jg harus dibagikan.

Setelah dapat kita kemukakan data² tersebut kita dapat melihat dalam tabel 3 berapa besar subsidi beras jg benar² harus dikeluarkan oleh Pemerintah tiap tahunnja. Angka² ini dapat diketahui untuk tahun-tahun 1957, 1960, 1962 dan 1963 jg terbesar sebanyak 801.372 ton pada tahun 1963 jg dengan harga beras Rp 15 / kg pada bulan ini akan bernilai Rp 12,- miliar lebih.

Ini berarti bahwa dengan kenaikan harga Rp 4.00 pada bulan September dari Rp 11,- mendjadi Rp 15,- Pemerintah perlu mengeluarkan uang tambahan sebanyak Rp 3,2 miliar untuk mendjaga supaya 2 djuta orang pegawai Negeri tersebut diatas tidak perlu harus berdemonstrasi menuntut penurunan harga beras.

Presidium Kabinet dalam sidang khusus membahas masalah beras ini telah memutuskan menjediakan uang sebanyak Rp 1,2 miliar untuk didrop dalam bentuk beras indjeksi di Kota Djakarta jg setjara kebetulan djuga berpenduduk 4 djuta orang. Kalau untuk kota² besar lain Pemerintah menganggap perlu mengedrop beras murah tsb setjara khusus maka diperlukan uang lagi minimal Rp 3 miliar. Keseluruhannja Pemerintah harus mengeluarkan uang sebanyak Rp 4,2 miliar, Rp 1 miliar lebih banjak dari djumlah tambahan jg harus dibajarkan kepada 2 djuta pegawai Negeri tersebut diatas.

Sementara itu kalau Pemerintah memutuskan membayar uang Rp 3,2 miliar sadja tanpa disertai penekanan harga beras, maka sudah pasti kalau pemilihan umum diadakan tahun ini Pemerintah Djendral Soeharto yakin mendapat kemenangan, sebab 77 djuta petani (katakan sadja 30 djuta petani produsen padi) akan serta merta menjokong politik Djendral Soeharto.

Kenaikan Harga Beras dan Pentjapaian Sembada Pangan.

Diatas telah dianalisa hubungan antara kenaikan harga beras dengan nasib Pegawai Negeri. Dalam bagian ini akan ditjoba dianalisa masalah kenaikan harga beras ini ditinjau dari segi kepentingan petani jg setjara kasar meliputi djumlah penduduk 77 djuta orang pada tahun ini.

Untuk lebih telitinja harus dikoreksi bahwa hanya 40% dari petani tersebut mendjual surplus beras tiap tahunnja jang berdjumlah $\pm 48\%$ dari seluruh produksi beras jang ada $\frac{1}{2}$).

Susenas II 1963/64 untuk Djawa Madura menundjukkan bahwa 27% dari produksi beras didjual oleh petani kepasar. Ini berarti bahwa kalau produksi tahun ini ditaksir berdjumlah 9,6 djuta ton maka djumlah 2,6 djuta ton masuk dalam pasar dalam Negeri jang mempunjai nilai Rp 39 miliar.

Apabila sekarang harga beras akan kita kembalikan pada harga Rp 11,00 petani akan kehilangan penghasilan sebanyak Rp 10,4 miliar satu djumlah jang tjukup untuk membeli 570.000 ton urea dengan harga Rp 18.000,-/ton. Djumlah ini dapat menaikkan produksi beras tahun depan, ceteris paribus, dengan 5,7 djuta ton.

Perhitungan sematjam ini dapat diteruskan jang achirnja akan sampai pada tidak perlunja bagi kita menggunakan devisa kita jang sangat terbatas itu untuk mengimpor beras jg harganja makin lama makin mahal dipasar dunia.

Saja yakin diantara kita tentu ada jang serta merta menuduh saja terlalu naif dengan perhitungan? sematjam ini karena persoalan menaikkan produksi beras tidaklah sesederhana ini.

1) Dalam satu random sample survey terhadap 503 kepala keluarga pada th. 1959 di D.I.J. 284 keluarga (56,5%) adalah petani, dan dari petani ini 40,8% (116 Kepala keluarga) mendjual surplus berasnja kepasar.

Pendapat yang demikian itulah yang selama ini telah memstabilkan dan menghambat usaha kita selama bertahun-tahun, yang menjerakkan Pemerintah kita (dan bukan petani kita) berpikiran kolot dan subsistence minded, masih bersifat consumption oriented, yang lebih ka memetjahkan masalah ekonomi kita atas dasar "harian" (day to-day basis) ¹⁾.

Petani kita tidak akan pernah pertjaja kepada Pidato Pemimpin kita yang menyatakan bahwa pertanian dan Pembangunan Pertanian akan mendapat prioritas tertinggi selama mental kita masih tetap subsistence minded tsb.

Yang penting bagi Pemerintah sekarang ini adalah bagaimana dapat mengubah setjara radikal pandangan dan policy yang selama bertahun-tahun ditrapkan setjara keliru tersebut diatas yang kelihatannya memberikan perlindungan kepada petani tetapi sebenarnya justru meng "exploitair" mereka.

JUMLAH LUAS PANENAN
PRODUKSI DAN IMPOR B E R A S
1950 - 1967

TAHUN	LUAS PANEN Ha.	HASIL PRODUKSI RATA- Qt/Ha.	PRODUKSI BERAS TON	IMPOR TON
1950	5.699.678	20,30	6.016.701	334.374
1951	5.815.232	20,58	6.223.641	523.927
1952	6.114.209	20,89	6.641.694	765.808
1953	6.465.305	21,75	7.313.077	371.500
1954	6.613.147	22,77	7.813.608	261.063
1955	6.570.421	21,97	7.504.884	127.784
1956	6.701.855	21,81	7.601.184	774.600
1957	6.708.232	21,59	7.631.994	571.537
1958	6.990.323	21,95	7.979.072	707.184
1959	7.153.449	22,30	8.293.984	604.154
1960	7.284.714	23,14	8.767.224	961.987
1961	6.857.568	23,19	8.268.034	683.554
1962	7.282.746	23,50	8.897.899	536.175
1963	6.730.828	22,69	7.943.362	487.076
1964	6.980.075	23,40	8.419.653	1081.581
1965	7.618.210	22,30	8.800.000	818.745
1966	7.469.780	23,30	9.100.000	257.000
1967	7.892.720	23,40	9.550.000	337.000

KETERANGAN : 1965 angka sementara,
1966-1967 -"- taksiran

SUMBER : Direktorat Pertanian Rakjat dan Biro Pusat Statistik.

- 1) DH.Penny "Fertilizer or Rice"? same economic considerations, March 1967 (typewritten manuscript) hal. 8.
Dengan sangat baiknja Penny menulis:... The choice is not "Rice or fertilizer", but "staying where we are OR development".

Petani produsen padi dan perangsang harga

Dari uraian diatas kiranya jelas bahwa kenaikan harga beras yang lebih tjepat daripada kenaikan harga² lainnja sebenarnya di-
sambut dengan baik oleh petani² kita terutama petani yang selalu
mempunyai surplus beras tiap tahunnja. Soalnya dalam masalah seperti
ini tidak pernah ada diantara Pemimpin² kita, bahkan anggota² DPR
yang mewakili golongan Petani, bersedia berpidato dengan lantang me-
njalurkan suara petani kita ini. Yang lebih tragis lagi adalah bahwa
diantara kita jg pertjaja benar bahwa kenaikan harga relatif hasil²
pertanian sangat menguntungkan petani dan memberikan perangsang pada
pembangunan pertanian dalam djangka pandjang tidak berani mengemuka-
kan kenyataan ini setjara terbuka karena takut dikatakan tidak memi-
kirkan nasib rakjat ketjil.

Siapaakah yang biasanja kita sebut² rakjat ketjil ini? Mereka
itu bukanlah hanja pegawai Negeri atau tukang² betjak yang hidup di
kota² besar sebab mereka itu hanja meliputi djumlah yang sangat sedi-
kit. Sebagian besar rakjat ketjil kita adalah yang disebut petani jg
bekerja dengan sangat keras siang malam tanpa mengenal djam kerja
dan tanpa banjak bitjara.

Sesungguhnja semua orang tahu, djuga semua Pemimpin² kita tahu,
bahwa diantara golongan yang berpenghasilan terendah dinegara kita a-
dalah kaum tani yang tidak pernah terdengar suaranya yang tidak per-
nah sempat berdemonstrasi menuntut penurunan harga tekstil atau ra-
dio transistor.

Mungkin ada baiknja kita laporkan disini hasil survey Biro Pe-
nelitian Ekonomi Fakultas Ekonomi Univ.Gadjah Mada, tahun 1959, yang
walaupun sudah agak tua tetapi kita pertjaja pola demikian masih be-
lum sangat berubah sampai saat ini.

Tabel 4 Penghasilan per tahun dan persentase pengeluaran
5 golongan pengeluaran D.I.J. 1959. *)

Golongan	Rata ² Penghasilan Pertahun (Rp)	Persentase Pengel.				Djumlah
		Makanan	Perumh.	Pakai.	Sos. Lain	
1. Buruh Tani	2.956	74	6	3	7	10 100
2. Petani penggarap (penjewa)	3.296	67	5	12	5	11 100
3. Pedagang	3.610	70	4	6	9	11 100
4. Petani pemilik tanah	3.803	65	6	5	11	13 100
5. Buruh, Upahan	4.240	65	9	5	6	15 100
6. Penganggur	5.592	61	8	3	6	22 100
7. Pek.Lain	5.800	65	6	3	7	9 100
8. Pengusaha	6.190	54	7	5	8	20 100
9. Tukang	7.537	63	10	5	4	18 100
10. Pegawai Negeri	12.724	55	8	5	8	24 100

*) Sumber: Survey Anggaran Belanja Keluarga D.I.J. 1959.
Biro Penelitian Ekonomi Univ.Gadjah Mada.

Dengan memeriksa tabel tersebut kita dapat menilai apakah kita memang harus menurunkan harga beras kembali sampai Rp 10,-/kg kalau perlu dengan paksaan sendjata untuk melindungi "rakjat ketjil" ataukah dari segi kepentingan Nasional, dan perkembangannya pertanian kita dimasa datang sesungguhnya kita harus bergembira dengan perkembangan Term of Trade yang makin menguntungkan petani / pertanian itu?

Kami ingin tekankan bahwa masalah yang kita hadapi sama sekali bukan masalah tehnik, atau psikologi, lebih politik. Masalahnya persoalan ekonomis, dan harus dipetjahkan setjara ekonomi.

Kalau sadja petani kita paling sedikit dapat menukarkan 1 kg berasnya dengan 1 kg pupuk urea, dus harga beras harus minimal Rp 18/kg (atau kalau Pemerintah benar-benar tidak mampu memberikan subsidi pada pupuk, berarti harga Rp 26,-/kg), maka kita yakin produksi beras panen rendengan yang akan datang akan naik paling sedikit dengan 1 juta ton, satu kenaikan yang tjukup untuk menghentikan kebutuhan impor beras sama sekali.

Kalau djalan pikiran demikian dapat diterima, sesungguhnya soalnya dapat sangat disederhanakan. Tentang pegawai Negeri yang jumlahnya 2 djuta orang itu, kiranya pemerintah tidak perlu terlalu pusing memikirkannya. Kepada mereka dapat terus diberikan pembagian bebas atau diberikan tjukup uang untuk membeli beras dipasar bebas. Dengan harga Rp 18/kg misalnja pemerintah hanya harus mengeluarkan uang tambahan 800.000 ton x Rp 7/kg = Rp 5,6 milyar. Pengeluaran ini akan jauh lebih murah dengan biaya dan pikiran yang harus dikeluarkan tiap tahun bila harus diadakan dropping/injeksi beras setiap kali ada patjeklik.

Disamping hal tersebut, maka keuntungan yang terbesar jg bernilai kira-kira 3.150 djuta atau Rp 21 milyar akan diperoleh dari hasil kenaikan produksi beras kita ditahun-tahun yang akan datang.

Masalah Distribusi dan Peranan pedagang Perantara.

Sangat disayangkan bahwa persoalan beras pada waktu ini telah sampai pada satu keadaan yang memberi kesan seakan-akan masalahnya hanyalah merupakan masalah distribusi sadja. Bahwa naiknya harga sekarang ini disebabkan oleh manipulasi dan penjelewengan pedagang perantara sadja. Bahwa semua pejabat dalam distribusi beras ini korupsi dll.

Kita batja bahwa Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (K.A.M.I.) "mengambil" para pedagang beras besar dan ketjil dari rumahnya masing-masing untuk ditanyakan persediaan berasnya. Walikota Kodja Jogja mengadakan rapat dengan para pedagang/penjosoher beras untuk membitjarakan masalah yang sama: "mentjukupi kebutuhan beras bagi penduduk Kodja Jogjakarta".

Kalau kita batja laporan² jang demikian kita tentu mendapat kesan seperti tersebut diatas jaitu bahwa beras kita sebenarnja telah tjukup diproduksi kaum tani, tapi soalnya diselewengkan/ditimbun oleh para pedagang perantara dan para pedjabat.

Saja tidak menjatakan bahwa penjelewengan² itu tidak ada, tetapi saja berpendapat bahwa approach jang ditempuh selama ini sangat keliru. Se-akan² kita memandang para pedagang dan pedjabat² ini sebagai "para pesakitan dan pendjahat jang harus bertanggung-djawab atas naiknya harga² sekarang ini.

Approach jang demikian ini berlawanan dengan semua usaha pemerintah Orde Baru jang telah dirintis selama ini, jang ingin mendasarkan dan menjerahkan kebidjaksanaan/keputusan ekonomi pada kekuatan² pasar sedjauh mungkin dan mengurangi sampai minimal tjampur tangan pemerintah.

Saja ingin kutip pidato Sdr. Dr. Emil Salim dalam konperensi PIBA di Djakarta bulan Agustus jang lalu :

"Pada pokoknja perubahan tersebut adalah, djika pemerintah sebelum 1966 menganut kebidjaksanaan jang mendasarkan diri pada pengawasan langsung, maka pemerintah dewasa ini lebih mementingkan pengawasan tidak langsung".

"Akibat dari adanya kebidjaksanaan djateh dan lisensi maka bisa saja para pengusaha tidak dianggap golongan masjarakat jang dapat dipertjaja karena mereka hanya dianggap mentjari keuntungan jang maksimal bagi dirinja sendiri. Sebab itu pula para pengusaha dan apalagi jang swasta, dianggap pendjahat oleh pemerintah jang selalu harus diawasi".

"Jang lebih penting daripada tindakan² ini sendiri adalah adanya kepertjajaan bahwa pengusaha swasta dapat dipertjaja bahwa mereka bukan pendjahat, dan sektor pengusaha swasta adalah pribadi jang mempunyai harga diri jang tinggi".

Masalah "Iron Stock" Beras.

Berhubungan dengan masalah distribusi tersebut diatas adalah masalah "Iron-Stock" jang sudah lama kita tahu merupakan satuinja tjara untuk masa patjeklik besar/ketjil, untuk menstabilisir harga, tetapi jang selalu kita remehkan peranannya.

Didalam surat² kabar kita batja keterangan para Menteri atau ketua Bulog jang menjatakan bahwa persediaan tjukup sampai awal 1968.

Djuga untuk D.I.J. kita tahu gudang²/depot² beras kita tidak sama sekali kosong. Karena adanya kenyataan ini maka setiap orang segera mengambil kesimpulan bahwa masalahnja hanyalah masalah distribusi sadja, atau para pedagang perantara ini memang dengar sengadja mau menimbun beras.

Kesimpulan: jang demikian ini sesungguhnya djuga terlalu naif. Beras: jang ada digudang kita mempunjai berbagai fungsi jang terpenting diantaranya adalah :

- (1). Suatu djominan persediaan terhadap fluktuasi persediaan tahunan disebabkan oleh kurang berhasilnja produksi atau matjetnja impor dan rusuknja atau hilangnya persediaan jang ada karena bentjana alam dsb. (iron stock sebagai reserve stock).
- (2). Pengimbang terhadap keadaan tidak seimbangnja "Supply dan demand" djangka pendek jang diikuti oleh kenaikan atau penurunan harga jang melewati batas (iron stock sebagai "buffer stock").

Dalam fungsinja jang pertama kita harus lebih bersifat hati-hati dan lebih "kikir" dalam mempergunakan beras jang ada digudang kita sebab "reserve-stock" jang berkurang harus tjepat kita isi kembali kalau kita benar: akan mentjapai tudjuan kita.

Dalam situasi kita sekarang kalau kita mengeluarkan beras di gudang maka ini dalam fungsinja sebagai buffer stock itupun kalau kita berkesimpulan harga beras telah sungguh: naik sampai melewati batas.

Djadi singkatnja iron stock berfungsi untuk menanggulangi (a) yield instability (b) price instability dan mungkin berhubungan dengan itu (c) income instability.

Dalam menghadapi masalah beras kita sekarang maka kita harus benar: jakin sifat daripada kenaikan harga jang terdjadi. Kalau kenaikan tersebut paralel dengan tingkat harga umum dus bagian daripada inflasi maka kita tidak boleh mempergunakan iron stock sebab ini berarti akan merusakkan hubungan harga dan akan merugikan petani produsen padi.-

DAFTAR LITERATUR

1. Barli Halim: Pangan dan Pembangunan, Mubes Sardjana Ekonomi, Djuli, 1964.
2. Departemen Pertanian, Wawantjara Menteri Pertanian tentang Hal Pangan, Sept. 1967.
3. _____, Statement Menteri Pertanian Dalam Rangka Kun - djungan Dirdjen FAO, Dr. B.R. Sen.
4. Iso Reksohadiprodjo, Pangan, Mubes Sardjana Ekonomi, Djakarta, Djuli, 1964.
5. Leon A. Moars, Suggestions fo A Strategy to increase Agricultural Production and Yields in Indonesia, Seminar RPPLT, Jogja, Djuli, 1967.
6. _____, Strategy for Increasing Foodgrain Production in South and South East Asia, Manuscript. Sept, 1967.
7. Mubyarto and L.B.Fletcher, The Marketable Surplus of rice in Indonesia, A Study in Java-Madura, Department of Economics, Iowa State University, Ames, Iowa, 1966.
8. Mubyarto , Faktor Perangsang dalam Pembangunan Pertanian, Seminar RPPLT, Jogjakarta, Djuli, 1967.
9. David H.Penny, Fertilizer or Rice, Some Economic Consideration, (Typewritten manuscript) March, 1967.
10. E.Rukasah Adiratna, Masalah Iron Stock Beras, Mukhtar Kerdja ISPK, Djakarta, Djuli, 1963.
11. _____, The Rice Marketing Structure and The Price Received by Rice Farmers: A Case Study in Krawang, West Java. Paper untuk FAO kira² 1963.-

Bab XIV

HARGA BERAS DAN POLICY PRODUKSI DI INDONESIA.PENDAHULUAN

Tahun 1969 sungguh sangat mempesonakan untuk mengamati policy harga di Indonesia. Setelah melampaui perdebatan berbulan-bulan mengenai buruk-baiknya policy harga yang positif pada akhirnya pemerintahan menetapkan untuk menerima policy harga yang akan memberikan insentif positif kepada produsen beras; policy yang demikian ini akan merupakan yang pertama kali terdapat di Indonesia.

Namun, hasil tersebut tidak diperoleh dengan gampang. Para petani Indonesia telah memperjuangkannya bertahun-tahun dan inipun tidak akan didjelmakan bila mereka tidak mengalami penderitaan yang hebat dan tidak "diperalat" setjara tandas selama 10 bulan sedjak kemerosotan harga beras yang historis mulai Djuli 1968 (sebulan setelah pelantikan Kabinet Pembangunan harga beras djatuh lebih dari sepertiganya dari Rp. 38,80 mendjadi Rp. 26,75 per liter dipasar etjeran Djakarta).

Harga barang2 lainnja dalam kelompok Sembilan Bahan Pokok tidak mengalami penurunan pada masa itu; bahkan ada kenaikan. Indeksnja dapat dilihat dalam daftar berikut.

Indeks harga 9 Bahan Pokok (etjeran)
di Djakarta

Bahan pokok	Djan.1967	Feb.1968	Djuli 1968	Mei 1969 ^{x)}
1. Beras	15	100	72	50
2. Gula pasir	45	100	136	189
3. Garam	36	100	100	200
4. Ikan asin	36	100	154	148
5. Minyak goreng	43	100	121	129
6. Sabun tjutji	47	100	129	139
7. Minyak tanah	38	100	149	124
8. Tekstil kasar	38	100	134	173
9. Batik	69	100	122	164
Rata2	41	100	124	146

Sumber : B.P.S. Djakarta

x) Sampai dengan 13 Mei 1969.

Oleh karena peri-laku harga yang "tidak seimbang" itu sangat dirasakan: dialami sebelumnya, gejala2nja terasa sangat serius bagi petani; dan dengan dorongan ahli2 ekonomi pertanian terkemuka di Indonesia, keadaan tersebut telah meyakinkan tokoh2 tertinggi

penguasa bahwa tindakan tegas untuk membalikkan arah trend itu tidak dapat ditunda2 lagi.

TINDJAUAN SEDJARAH MENGENAI POLICY HARGA BERAS.

Setjara historis policy harga beras di Indonesia selalu berorientasi kepada konsumen yang bertudjuan mendjamin djumlah persediaan beras yang tjukup dengan harga rendah yang terbeli oleh konsumen. Pada dasarnya policy ini bisa dibagi mendjadi 3 periode yang untuk mudahnja disebut sebagai berikut :

1. Policy makanan murah (the cheap food policy), terhitung dari masa pendjadjahan Belanda sampai kira2 tahun 1959.
2. Policy upah natura (the food wage policy), selama periode inflasi dari 1959 sampai 1966, dan
3. Policy "tekan-inflasi" (the "kill inflation" policy) dari 1966 sampai 1969.

Semua policy itu berakibatkan "harga beras tertekan" yang telah kita kenal, yang pada umumnja mengedjutkan para pengamat asing, sebab Indonesia (seperti halnja beberapa negara lain di Asia Tenggara) sedang bersusah-pajah meningkatkan produksi beas, namun, dalam pada itu merintanginja dengan menekan harga output.

Policy makanan murah berasal dari masa pendjadjahan Belanda dan pada masa itu dipilih oleh karena pemerintah Belanda, yang bermaksud melajani kepentingan perkebunan2 besar, lebih menjukai mengimpor beras murah dari luar negeri. Tudjuan utamanja adalah menekan biaya produksi perkebunan2 itu sehingga mereka dapat bersaing dengan mudah dipasar dunia. Keuntungan besar yang diterima oleh perusahaan2 perkebunan dapat diterima pula oleh pemerintah dalam bentuk pungutan-pungutan pajak yang besar.

Ketika periode melondjajnja inflasi mulai terjadi pada tahun 1959, pegawai negeri atau pada umumnja para penerima upah-tetap adalah yang paling menderita. Pemerintah berusaha meringankan beban mereka itu dengan mengintensifkan pembayaran upah dalam bentuk barang, terutama beras. Selama periode itu beras mendjadi ukuran untuk segala hal; beras mendjadi sematjam "uang" yang mendjadi dasar nilai tukar.

Oleh karena musim kemarau yang parah dan pembatalan program intensifikasi produksi beras untuk musim kemarau pada tahun 1967, perediaan beras Indonesia pada tahun tersebut ada dalam keadaan bahaya. Harganja memuntjak pada bulan September (achir panen musim kemarau) dan tetap tinggi sampai awal 1968. "Affair beras" ini (dimana para mahasiswa di Djakarta dan beberapa kota lainnja berdemonstrasi) mendapatkan perhatian yang mendalam dari pemerintah yang bertindak dengan menjisihkan lebih dari 40 persen dari pada budget pemerintah 1968 seluruhnja untuk membeli beras didalam dan luar

negeri bagi keperluan pegawai negeri dan angkatan bersendjata. Dengan demikian pemerintah berusaha mensubsidi harga makanan. Beras impor dijual di dalam negeri dengan harga hanya separuh dari harga pembeliannya.

Situasi harga beras yang ditekan ini terus berlangsung sampai periode "tekan inflasi" yang dimulai tahun 1966 pada awal pemerintahan Orde Baru.

Oleh karena pemerintah mengetahui bahwa beras merupakan 65 persen dari indeks-tertimbang 9 bahan-pokok, dan 31 persen dari indeks biaya-hidup, maka inflasi dapat ditekan dengan memusatkan serangan terhadap beras saja. Hal ini ditjapai dengan melalui impor bahan makanan dalam bentuk beras, tepung terigu dan bulgur, yang dalam tahun 1968 saja berdjumlah satu djuta ton. Tidak heranlah bahwa bersamaan dengan rekor produksi beras pada tahun 1968 (10 persen lebih tinggi dari 1967), hal ini menyebabkan bertimbunnya persediaan makanan pada tahun 1968 dan lebih menekan lagi harga beras.

HARGA DAN PRODUKSI DALAM NEGERI

Program BIMAS

Djelaslah kiranya dari tindjauan sedjarah yang telah dikemukakan itu bahwa pemerintah menghadapi suatu dilema. Memang disadari bahwa insentive harga diperlukan untuk mendorong peningkatan produksi didalam negeri. Akan tetapi sebaliknya, harga beras yang relatif lebih mahal, betapapun ketjil kenaikannya, akan "mematikan" konsumen kota yang selalu menderita itu.

Dalam situasi seperti ini pemerintah memutuskan untuk memilih sistim "insentive bukan-harga", yang dikenal dengan nama BIMAS (Bimbingan Massal). Dalam metode ini petani padi dibimbing untuk melaksanakan pantja-usaha yang akan memungkinkan kenaikan produksi dengan 10 - 25 persen. Ada 5 unsur terdapat dalam paket pantja-usaha itu, ialah : pemakaian bibit padi unggul, pemupukan, pemberantasan hama-penyakit, perbaikan pengairan, dan perbaikan tehnik pertanian. Untuk itu digunakan kredit dari bank yang diintegrasikan dengan pelaksanaan pantja-usaha itu.

Approach baru ini yang dimulai pada tahun 1963 oleh sekelompok mahasiswa dan staf pengadjar muda pada Institut Pertanian Bogor (I.P.B.) telah meluas dengan tjepat keseluruh wilajah Indonesia dan akhirnya dianggap sebagai suatu metode terbaik untuk meningkatkan produksi beras dalam negeri tanpa menggunakan insentive harga setjara khusus.

Akan tetapi, oleh karena terus meningkatnya areal BIMAS (dari 100 Ha dalam tahun 1963/1964 mendjadi hampir 1 djuta Ha, dalam tahun 1968/69), maka timbullah berbagai kesulitan administrasi maupun

100 Ha dalam tahun 1963/1964 menjadi hampir 1 juta Ha. dalam tahun 1968/69), maka timbullah berbagai kesulitan administratif maupun institusional. Para petugas penjurusan dan mahasiswa jumlahnya tidak mentjukupi lagi untuk mengadakan pengawasan program itu, belum lagi bagaimana mengatur pelaksanaannya.

Bank tidak mampu menagih kembali kredit yang diberikan kepada petani. Lagi pula, oleh karena terbatasnya devisa yang tersedia, impor pupuk tidak bisa mentjukupi permintaannya yang dengan sendirinya berkembang juga. Pada tahun 1967, ketika BIMAS gagal dibatalkan oleh karena kredit dari Bank tidak diperoleh, bersamaan pula dengan musim kekeringan yang panjang, ekonomi beras Indonesia sama sekali hantjur. Seperti telah dikemukakan, untuk mengatasi pemerintah telah bertindak dengan menggunakan segala dana yang tersedia untuk mengisi kekosongan persediaan beras dalam negeri. Pada saat itu pula pemerintah sadar bahwa kombinasi antara sistem insentive melalui harga dan bujukan-harga bisa merupakan jalan terbaik untuk mendorong meningkatnya produksi beras dalam negeri.

Rumus Tani

Pada akhir tahun 1967 Departemen Pertanian menetapkan suatu antijeri harga terendah (floor price) untuk beras dalam bentuk yang disebut Rumus Tani. Rumus ini menentukan bahwa harga terendah untuk beras pada level usaha-tani sekurangnya harus sama dengan harga pupuk urea. Oleh karena sebagian besar urea masih harus diimpor maka rumus itu ditulis sebagai berikut:

$$P = (1,5 A B) / 2$$

dimana P : harga terendah untuk padi pada level usaha-tani.

A : harga CIF pupuk urea asal import, dan

B : kurs BE (Bonus Ekspor) yang berlaku, dipasar bebas, dinjatakan dalam Rupiah per US\$1.

Harga urea, yang dinjatakan dalam rupiah berdasarkan kurs BE yang berlaku, dikalikan dengan 1,5 untuk menutup ongkos distribusi dari pelabuhan sampai ketempat usaha-tani.

Angka pembagi 2 dimaksudkan sebagai nilai konversi dari padi kering menjadi beras. Djika kurs BE sekarang Rp 326 per US\$1 dan harga urea US\$0,07 per kg., maka harga minimum beras pada level usaha-tani adalah $1,5 \times \text{Rp } 22,82 = \text{Rp } 34,23$.*)

*) Akhir ini Menteri Pertanian menyatakan, bahwa karena ada perbaikan efisiensi dalam tata-kerja Pertanian, ongkos distribusi ditekan sampai hanya 35 persen, bukan 50 persen, daripada price di pelabuhan. Ini berarti harga minimum menurut rumus menjadi Rp 30,81 per kg.

Kurs BE, dan karenanya harga "minimum" beras, telah stabil sejak Oktober 1968. Akan tetapi, harga urea pada September 1968 ditetapkan Rp. 31,50 per kg dan tetap tidak berubah sampai sekarang, sedangkan harga beras telah merosot dari Rp. 35,26 pada bulan September 1968 menjadi Rp. 26,50 per kg waktu ini. Dan oleh karena pemerintah tidak berbuat apapun untuk menghentikannya, itu merupakan bukti bahwa pemerintah "tidak dalam posisi untuk dapat menjisihkan dana yang cukup untuk memenuhi kewajibannya" dalam hal harga beras ini ¹⁾ Sungguh sayang sekali. Rumus Tani sudah ada dan sudah dipopulerkan, bahkan petani² dipedesaan sudah mengetahuinya. Tetapi kenyataannya belum pernah benar² digunakan untuk melindungi petani.

Incentive Harga untuk Produsen Beras

Hal terpenting bagi produsen beras ialah bagaimana memanfaatkan rumus tani itu sebagai dasar untuk "men-support" harga beras. Tentunya hal ini adalah kondisi yang diperlukan untuk bisa memberikan insentive kepada petani agar mereka menaikkan produksi beras yang telah menjadi sasaran resmi daripada Rentjana Pembangunan Lima Tahun dan policy pertanian Indonesia.

Memang tidak mudah bagi pemerintah untuk mengalihkan titik berat policy beras dari "menjadi beras yang cukup bagi mereka yang menerima upah tetap", yaitu pegawai negeri, anggota ABRI dan karyawan perusahaan negara, menjadi "membeli beras dalam jumlah yang tidak ditetapkan", terutama pada waktu panen, untuk men-support harga yang diterima petani "pada level yang ditentukan sebelumnya". Demikian pula, rupanya sulit bagi penguasa² Indonesia untuk membenarkan penambahan kredit yang diperlukan untuk merealisasikan rumus tani itu.

Djika pemerintah memang khawatir akan adanya efek inflasi yang disebabkan oleh perluasan kredit untuk mempertahankan rumus diatas, pemerintah harus mempertimbangkan kembali sikapnya. Perluasan kredit yang hanya membiayai subsidi harga beras bagi konsumen jelas akan menimbulkan efek inflasi. Akan tetapi, perluasan kredit guna mempertahankan suatu harga dasar (floor price) yang merupakan bagian dari program pembentukan buffer stock tidak perlu bersifat inflasioner. Yang menjadi syarat pokok ialah pemerintah hendaknya menjual beras pada musim panen dengan harga rata² tidak usah lebih rendah daripada harga pembelian buffer stock itu pada musim panen yang mendahuluinya. ²⁾

Aspek lain daripada program insentive pertanian itu ialah subsidi harga input, terutama harga pupuk. Djika, seperti telah dikemukakan, pemerintah hanya mentjapai hasil yang terbatas saja

1) Nubyarto, "Rice Price, Marketing and Food Policy in Indonesia", Malayan Economic Review, Vo. VIII, No. 2, October 1968, hal. 106

2) idem hal. 106.

... jika harga subsidi bagi pupuk akan sedikit lebih logis.

Pelaksanaan subsidi ini akan tergantung kepada beberapa hal :

1. peri-laku perkembangan harga beras
2. kemungkinan perluasan penggunaan pupuk
3. kemungkinan berhasilnya usaha pemerintah untuk menekan harga bahan2 pokok bukan beras.

Biaya untuk subsidi input djauh lebih "murah" daripada program untuk price support dan karenanya lebih menarik bagi pemerintah yang masih menitik beratkan kepada mempertahankan hasil2 program stabilisasi.

Sistim Buffer Stock

Namun demikian, manfaat terbesar bagi produsen beras akan diperoleh dengan melalui program price support sebagai bagian dari pada sistim buffer stock nasional. Approach baru ini sedang dipertimbangkan dengan sungguh2 oleh pemerintah, walaupun sampai musim penanaman 1969/1970 mungkin belum bisa dirasakan manfaat sepenuhnya. 1)

Kelainannya yang pokok daripada sistim lama ialah bahwa dengan policy buffer stock itu hendak ditjapai suatu level harga tertentu, atau suatu range harga tertentu, sedangkan beras/padi yang dibeli djumlahnya flexible dan merupakan variabel yang dependent. Dengan sistim lama, oleh BULOG (Badan Urusan Logistik) ditentukan suatu target pengadaan beras setiap tahun atas dasar keperluan pemerintah untuk menjediakan beras bagi pegawai negeri, anggota ABRI, dan karyawan perusahaan2 negara dan perkebunan, dan membelinya dengan harga tertentu. Dengan sistim itu harganya variabel, kadang2 didasarkan kepada harga yang terdjadi dipasar; beberapa tahun yang lalu bahkan djauh dibawah harga pasar, dan karenanya merupakan suatu beban pajak bagi petani.

Akan tetapi, policy buffer stock itu djanganlah semata2 diartikan sebagai perlindungan terhadap produsen saja. Dengan sistim itu konsumen djuga dilindungi. Pada musim panen, ketika harga biasanya djatuh, memang produsenlah yang dilindungi, tetapi pada musim patjeklik konsumen mendapat giliran untuk dilindungi dari membunganya harga beras. Ini adalah kedua segi manfaat daripada policy stabilisasi harga yang dimasa yang lampau/ber-tahun2/telah dititik-beratkan kepada segi konsumen kotasaja. / policy beras

Untuk menentukan dasar harga batas maksimum harus dipertimbangkan berbagai faktor, diantaranya : (1) peranan beras dalam budget / tak dikenal sehingga selama

- 1) Policy harga ini resmi diumumkan tgl. 1 Nopember 1969 dan berlaku bagi panen musim hujan 1969/70.

konsumen, yang sangat erat hubungannya dengan (2) pendapatan per kapita atau tingkat penghidupan masyarakat, dan (3) policy pemerintah mengenai bahan makanan keseluruhan, (4) Akhirnya, oleh karena 10 persen kebutuhan beras di Indonesia masih harus dipenuhi dengan impor akan bidjaksanalah kiranya bila penentuan harga maksimum itu didasarkan kepada harga beras dipasar dunia, atau lebih tegas lagi, kepada harga dollar beras impor dipelabuhan yang dikonversikan menurut kurs BE yang berlaku.

Dalam pelaksanaannya, dimana selalu tersangkut sejumlah besar persediaan beras nasional, baik apakah itu sebagai "iron stock", "reserve stock" ataupun sebagai "buffer stock", akan ternyata bahwa suatu sistim pergudangan yang baik sangatlah diperlukan.

Dengan kata lain, pemerintah harus bisa memanfaatkan persediaan beras nasional sebagai alat untuk melaksanakan policy beras "nasional". Bahkan, perlu pula dipelajari dengan seksama apakah persediaan itu sebaiknya disimpan sebagai beras atau padi. Sebagai contoh, BULOG, yang telah bertahun-tahun membeli beras dan padi didalam negeri, dalam tahun ini telah memutuskan untuk hanya membeli beras dengan alasan bahwa (1) djauh lebih sukar menentukan kualitas padi dan karenanya pemerintah lebih mudah ditipu dan (2) pengumpulan padi memerlukan lebih banyak gudang sehingga pemerintah terpaksa harus menjewannya dari swasta. Hal ini menyebabkan lebih sulitnya pengawasan; berbagai manipulasi bisa terdjadi yang menyebabkan kerugian bagi pemerintah.

Akan tetapi, alasan2 diatas kurang dapat diterima, apalagi djika manfaat dari membeli padi itu akan lebih besar dalam segala aspeknya. Pertama-tama, apakah memang betul2 tidak bisa untuk memperbaiki sistim penentuan kualitas padi? Pastilah, ketrampilan seperti itu bisa dipelajari. Mengapa tidak meminta bantuan teknis dari IRRI atau FAO untuk masalah tersebut? Keduannya, padi bisa lebih tahan lama disimpan dalam gudang. Hal ini sangat penting bagi pemerintah sebab hal itu berarti memperkuat kedudukan stock itu sebagai alat policy pemerintah.

Sering pula dikemukakan alasan lain : djika kita ingin mengembangkan modernisasi dalam industri pengolahan beras dengan djalan mengintrodusir lebih banyak huller dan penggilingan padi, maka pemerintah harus menggunakan djasa mereka dalam program pengadaan beras itu. Satuannya djalan ialah dengan membeli beras dari penggilingan-penggilingan itu.

Akan tetapi, argumentasi inipun tidak logis, sebab apa salahnya bila BULOG mendjamin untuk memberikan "order menggiling" kepada penggilingan2 itu ketika membeli padi dan melaksanakan order tersebut ketika musim patjeklik tiba.

Policy Harga dan Marketable Surplus

Pembitjaraan mengenai policy harga dalam masjarakat jang ekonominja sedang berkembang tidak bisa menjampingkan usaha2 pemerintah dalam mentjapai surplus bahan makanan jang berasal dari sektor pedesaan untuk konsumen disektor kota.

Biasanja kesulitan dalam mentjapai tudjuan tersebut untuk sementara dipetjahkan dengan djalan mengimpor bahan makanan, baik melalui impor komersiil ataupun sebagai bantuan luar negeri.

Seperti telah dikemukakan, pemerintah Indonesia -- mengikuti apa jang dilakukan oleh India dan Pakistan -- meletakkan titik-berat policy-nja mengenai bahan makanan atas bantuan luar negeri, terutama dari Amerika Serikat melalui program PL-480 jang terkenal itu.

Argumentasi mengenai baik-buruknja bantuan bahan makanan ini bukanlah hal baru. Ketjenderungan harga beras jang ~~menjadi~~ merosot dewasa ini telah menimbulkan kechwawiran jang mendalam, dan petani-petani diseluruh Indonesia telah mengeluh kepada pemerintah. dan setjara terbuka menuntut "perlindungan". Tidak heranlah bahwa issue baru mengenai "hentikan impor" serta-merta mendapat dukungan jang luas.

"Walaupun penurunan harga beras itu kini sedang terdapat dimana2 sebagai akibat surplus di-negara2 lain, namun hendaknja djangan sampai kita djustru membantu memetjahka masalah surplus negara2 lain (mengimpor) bila ini menimbulkan kesulitan-kesulitan bagi petani2 kita sendiri. Keadaan jang demikian itu dapat menimbulkan keadaan jang berbahaya, karena petani padi bisa mendjadi tidak pertjaja lagi bahwa pemerintah benar2 dengan tulus ichlas memikirkan nasib mereka. Pun target produksi beras Repelita bisa mendjadi tidak tertjapai karenanja. Dan kita akan makin bergantung pada luar negeri dalam memenuhi kebutuhan kita akan pangan.³⁾

Harga beras jang ditekan akan menjebabkan petani mengurangi produksi beras sampai djumlah jang hanya tjukup memenuhi konsumsi mereka sendiri, dan mempergunakan faktor2 usaha-tani lainnja untuk keperluan tanaman2 lain jang lebih menguntungkan seperti djagung, sajur-sajuran, tembakau, gula dsb.

Penulis telah membuat estimate bahwa elastisitas daripada marketable surplus beras dinjatakan dalam harga di Indonesia berkisar lobih dari 0,4, jaitu bahwa kenaikan 10 persen harga beras

3) Tadjuk Rontjana Business News No. 1796, Th. XIII, 12 Mei, 1969.

berasosiasi dengan kenaikan 4 persen ~~marketable surplus~~ surplus beras dari sektor pedesaan dalam ~~jangka~~ 1 atau 2 musim. Kenaikan marketable surplus ini berasal dari 2 sumber : dari kenaikan produksi (karena perluasan areal dan peningkatan hasil) dan dari pengurangan konsumsi beras oleh petani (karena ada ~~penggantian~~ penggantian makanan).

Sedjalan dengan proses komersialisasi usaha-tani padi, elastisitas marketable surplus bisa diharapkan juga meningkat. Kenyataan inilah, yang sejang sekali hanya mendapat perhatian sedikit sekali dari para penguasa di Indonesia, yang sering menimbulkan akibat-akibat yang tak diinginkan. Kenaikan produksi beras melalui bimbingan massal dalam rangka program BIMAS telah berkurang manfaatnya oleh karena kegagalan dalam memilih policy harga yang semestinya.

Hanjalah dengan penggarapan terus-menerus terhadap persoalan pokok inilah bisa diharapkan bahwa masalah pangan di Indonesia dapat dikuasai.

KESIMPULAN :

Rentjana Pembangunan Lima Tahun menentukan sasaran kenaikan produksi beras 10 persen setahun . Sasaran yang setjara "teknis mungkin" ini harus ditjapai dengan penjebar-luasan padi PB-5 dan PB-8 dengan tjepat yang arealnya akan meningkat dari 790 ribu hektar dalam 1969/1970 menjadi 4 djuta hektar dalam 1973/1974. Akan tetapi, rentjana itu memerlukan sjarat2 non-teknis seperti sistim kredit, fasilitas2 pengolahan dan marketing, penjuluan pertanian, dan disamping itu semua, perbaikan mengenai insentive produksi, terutama harga.

Walaupun diadari sepenuhnya bahwa insentive harga adalah sangat penting dalam mendorong kesediaan petani untuk menaikkan produksi beras, namun kita menjaksikan bahwa pada awal REPELITA terdapat pola harga yang tidak menguntungkan. Djika situasi seperti itu berlangsung terus, bukanlah tidak mungkin kita akan memperoleh produksi yang tidak memuaskan dalam tahun2 mendatang ini. Dalam djangka pandjang, kombinasi daripada insentive harga dan bukan-harga akan lebih mejakinkan untuk tertjapainya sukses.

Suatu policy harga yang menjeluruh dan seksama sungguh2 sangat diperlukan.

Suatu "Dewan Beras" yang angga2nya terdiri dari beberapa mentori yang langsung berhubungan dengan masalah perberasan perlu diadakan. Dewan ini bertanggung-djawab dalam perumusan dan pelaksanaan operasi buffer stock beras, dengan menekankan terdapatnya insentive harga untuk produsen beras dan perlindungan terhadap

konsumen beras. Hanjalah dengan suatu policy harga beras yang dirantjangkan dengan baik dan seksama, bisa diharapkan sasaran produksi beras dalam REPELITA akan tertjapai.

Jogjakarta, Agustus 1969.-