

MENINGKATKAN PENDAPATAN SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA

S. Sunarto NDARU MURSI TO

Pada saat sekarang ini negara kita Indonesia masih tergolong negara agraris, sebab sebagian besar dari penduduknya bekerja dalam lapangan pertanian (agraria). Sebagian besar angkatan kerja di Indonesia memang penghidupannya dari bidang agraria. Agraria di sini dimengerti dalam arti luas, yaitu meliputi pertanian, peternakan, perikanan dan kehutanan. Menurut Biro Pusat Statistik penggolongan angkatan kerja di Indonesia dewasa ini adalah sebagai berikut : dalam bidang agraria 59,1%, dalam bidang perdagangan 15%, dalam bidang jasa 13,9%, dalam bidang industri 8,1% dan dalam bidang lainnya 3,9%.¹

NEGARA AGRARIS YANG BELUM KUAT

Sebagai negara agraris senyatanya angkatan kerja di Indonesia cukup terpusat pada bidang kerja agraris. Atas predikatnya sebagai negara agraris ternyata Indonesia merupakan negara agraris yang belum tangguh dan belum 'sembada' (sembada = dapat memenuhi tuntutan). Sebab jika mengandalkan diri pada produksi agrarisnya saja, negara kita belum mampu untuk membiayai kebutuhan pokok ekonomi dan pembangunannya. Seperti halnya seseorang baru dapat dianggap sebagai petani

1 Biro Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja Di Indonesia Triwulan IV 1977*, (Jakarta, Maret 1978)

ANALISA

yang tangguh dan semesta, kalau dia mampu membiayai kebutuhan dan pembangunan hidupnya dengan penghasilan taninya.

Terbukti tanpa memperhitungkan sektor minyak bumi, Indonesia sebagai negara agraris mengalami defisit besar dalam neraca perdagangannya. Ini dapat ditunjukkan dari data yang dikemukakan oleh Biro Pusat Statistik¹, bahwa tanpa memperhitungkan minyak bumi maka neraca perdagangan Indonesia dalam tahun 1969 mengalami defisit sebesar US \$ 299 juta, dalam tahun 1972 meningkat defisit US\$ 666,8 juta, meningkat terus menjadi US\$ 2.724 juta dalam tahun 1975, dan defisit menurun menjadi US\$ 1.943,5 juta dalam tahun 1977.

Tampak janggal bahwa dalam tahun 1977 (data tahunan terbaru) Indonesia yang memiliki tanah agraria yang demikian subur harus mengimpor hasil-hasil produksi pertanian yang seharusnya dapat dihasilkannya sendiri. Hasil-hasil pertanian tersebut harus diimpor dari negara agraris lain, bahkan dari negara industri. Sebagai contoh :

- (1) Beras diimpor sekitar 2 juta ton seharga US \$ 678 juta, antara lain dari Thailand, U.S.A., Birma, R.R.C., Australia dan Korea Utara.
- (2) Gula diimpor sekitar 222 ribu ton seharga US \$ 102 juta, antara lain dari India, Kuba, Brasilia dan Vietnam Utara.
- (3) Kapas diimpor sekitar 66 ribu ton seharga US \$ 101 juta, antara lain dari U.S.A., Uni Soviet, Sudan, R.R.C. dan Tanzania.
- (4) Kedelai diimpor sekitar 90 ribu ton seharga US \$ 22 juta, antara lain dari U.S.A., Argentina, Brasilia dan Honduras.
- (5) Cengkeh diimpor sekitar 4 ribu ton seharga US \$ 14 juta, antara lain dari Singapura, Tanzania dan Malagasi.
- (6) Minyak kelapa diimpor sekitar 11 ribu ton seharga US \$ 3,2 juta dan kopra sekitar 6 ribu ton seharga US \$ 1,1 juta.
- (7) Buah-buahan, yaitu jeruk diimpor sekitar 7 ribu ton seharga US \$ 2,5 juta dan apel sekitar 6 ribu ton seharga US \$ 3 juta.
- (8) Coklat dan hasil olahannya diimpor sekitar 1,4 ribu ton seharga US \$ 2 juta.

Di samping itu cukup banyak pula hasil produksi peternakan dan perikanan, yang sebenarnya dapat diusahakan sendiri, tetapi masih harus diimpor, seperti susu bubuk, susu dalam bentuk lain dan mentega yang kesemuanya seharga US \$ 63 juta,

1 Biro Pusat Statistik, *Impor 1977 Menurut Jenis Barang dan Negara Asal*, (Jakarta, Mei 1978)

sedangkan daging ternak, ikan dan hasil olahannya mencapai harga US \$ 12 juta.¹

Keseluruhan jumlah harga hasil-hasil agraria (pertanian, peternakan, perikanan) yang diimpor Indonesia di atas meliputi jumlah melebihi satu milyar US dollar. Ternyata negara Indonesia masih harus mengimpor barang-barang produksi agraris seharga melebihi satu milyar US dollar setahunnya, padahal barang-barang tersebut dapat diproduksi sendiri. Sebagai negara agraris yang melimpah potensinya Indonesia justru yang seharusnya mendapat surplus ekspor produksi agraris tersebut sekurang-kurangnya satu milyar US dollar itu.

Bidang pertanian Indonesia yang masih terbelakang itu dapat dibandingkan dengan bidang pertanian yang sudah maju, misalnya pertanian Amerika Serikat. Di Amerika Serikat angkatan kerja pertanian hanya meliputi 4% dari seluruh angkatan kerja. Namun angkatan kerja pertanian ini sudah begitu majunya, sehingga mampu menyuplai kebutuhan hasil produksi agraris negaranya dan bahkan bisa mengekspornya dalam jumlah yang besar. Dalam tahun 1975 Amerika Serikat untuk kebutuhannya mengimpor hasil-hasil pertanian seharga US \$ 8.508 juta. Sebaliknya, pertaniannya sendiri yang hanya melibatkan 4% dari seluruh angkatan kerja itu sanggup mengekspor hasil-hasil pertanian seharga US\$ 15.487 juta.² Adapun hasil-hasil pertanian yang diimpor Amerika Serikat itu pun terbatas pada produk yang tidak dapat diusahakan di dalam negerinya.

SEBAB-SEBAB KELEMAHAN PERTANIAN INDONESIA

Memang harus diakui bahwa bidang pertanian Indonesia masih lemah dan kurang produktif. Sumbangannya tidak sepadan dengan prosentase angkatan kerjanya. Bidang pertanian Indonesia dan angkatan kerjanya tidak produktif itu disebabkan

1 *Ibid.*

2 "United States of America" dalam *A World Survey, Vol. II*, (Europa Publications London, 1977)

ANALISA

antara lain : karena teknologinya belum maju, banyaknya tanah garapan yang luasnya tidak memadai, komunikasi dan transportasi yang belum baik, dan keadaan pemasaran yang kurang mendorong peningkatan produksi.

Untuk dua sebab yang terakhir itu dapat dimengerti dari data yang dikemukakan oleh Ditjen Pembangunan Desa,¹ bahwa ternyata baru 4,5% desa saja di Indonesia memiliki prasarana yang cukup baik, 30% desa dengan prasarana cukup, dan 65,5% desa dengan prasarana yang sangat kurang. Prasarana ini meliputi prasarana produksi, perhubungan, pemasaran dan sosial. Karenanya tidak mengherankan kalau petani biasanya banyak yang terjerat oleh tengkulak, ijon ataupun rentenir/lin-tah darat.

Sempitnya tanah garapan khususnya menjadi masalah untuk pertanian di pulau Jawa. Sebab pulau Jawa berpenduduk sudah demikian padatnya, dan penduduk ini umumnya sebagai angkatan kerja kemampuannya lebih siap kepada usaha kerja pertanian. Sehingga tanah pertanian sudah terbagi-bagi dalam tanah garapan yang kecil-kecil, malahan banyak pula orang yang tidak mempunyai tanah garapan sama sekali. Karena kurangnya tanah garapan itu mereka terpaksa harus bekerja sebagai buruh tani, yaitu membantu usaha tani orang lain dengan mendapat upah atau mereka harus menyewa tanah garapan milik orang lain.

Atas dasar luasnya tanah garapan biasanya petani di pulau Jawa digolongkan dalam petani luas (tanah garapannya melebihi 1 hektar), petani menengah (tanah garapannya antara 0,5 sampai 1 hektar), dan petani gurem (tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar). "Gurem" dalam bahasa Jawa adalah nama untuk kutu ayam yang kecil sekali, dari sini dipakai untuk menamai petani-petani kecil yaitu "petani gurem". Sensus Pertanian Tahun 1973 menunjukkan bahwa dalam tahun itu sebagian besar petani di Jawa adalah petani gurem. Tabel 1 berikut ini memperlihatkan penggolongan usaha tani/rumah tangga petani di Jawa dengan luas-luas tanah garapannya.

1 Warta Berita *Antara*, 7 Nopember 1977

MENINGKATKAN PENDAPATAN PERTANIAN

Tabel 1

BANYAKNYA USAHA TANI DAN LUAS TANAH MENURUT GOLONGAN LUAS TANAH GARAPAN DI PULAU JAWA TAHUN 1973

| Golongan Luas Tanah Garapan dalam Ha. | Jumlah Usaha Tani (%) | Jumlah Luas Tanah Garapan dalam Ha. (%) |
|--|--------------------------|--|
| 1. 0 — 0,10 | 394.731 | 25.002 |
| 2. 0,10 — 0,20 | 1.437.369 | 211.467 |
| 3. 0,20 — 0,30 | 1.373.448 | 334.270 |
| 4. 0,30 — 0,40 | 1.036.284 | 357.285 |
| 5. 0,40 — 0,50 | 732.989 | 322.959 |
| Total 0 — 0,50 | 4.974.821 | 1.251.003 |
| | (57,4) | (22,7) |
| 6. 0,50 — 0,60 | 745.531 | 397.687 |
| 7. 0,60 — 0,75 | 678.167 | 453.030 |
| 8. 0,75 — 1,00 | 727.149 | 614.149 |
| Total 0,50 — 1,00 | 2.150.847 | 1.464.866 |
| | (24,8) | (26,6) |
| 9. 1,00 — 2,00 | 1.128.752 | 1.476.675 |
| 10. 2,00 — 3,00 | 256.974 | 595.363 |
| 11. 3,00 — 4,00 | 78.727 | 262.650 |
| 12. 4,00 — 5,00 | 34.120 | 147.760 |
| 13. 5,00 — 7,50 | 27.261 | 157.591 |
| 14. 7,50 — 10,00 | 7.462 | 63.212 |
| 15. 10,00 — 15,00 | 3.612 | 41.878 |
| 16. 15,00 + | 1.870 | 44.117 |
| Total lebih dari 1,00 | 1.538.778 | 2.789.246 |
| | (17,8) | (50,7) |
| Seluruh Pulau Jawa | 8.664.446 | 5.505.115 |
| | (100) | (100) |

Sumber : Biro Pusat Statistik, *Sensus Pertanian 1973*, Jilid I Pebruari 1976

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa di pulau Jawa petani gurem merupakan 57,36%, sedangkan petani menengah 24,84%, dan petani luas 17,80% dari keseluruhan usaha tani (tahun 1973). Sebenarnya apa yang disebut petani luas di pulau Jawa dengan milik tanah garapan sebesar 1 hektar itu belumlah luas, paling sekedar cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Maka dalam kebijaksanaan transmigrasi kepada masing-masing

keluarga transmigran oleh pemerintah dibagikan tanah garapan sekurang-kurangnya 2 hektar, supaya rumah tangga transmigran ini mendapatkan nafkah lebih dari cukup.

Andaikata yang dipakai sebagai ukuran menggolongkan petani luas adalah rumah tangga petani yang memiliki tanah garapan 2 hektar ke atas, maka petani luas di pulau Jawa hanya berjumlah 410.026 atau 4,76% saja. Jumlah petani menengah menjadi 3.279.599 atau 37,88% dan petani gurem tetap 4.974.821 atau 57,36%. Jika diperhitungkan orang yang menguasai tanah pertanian seluas 7,5 hektar ke atas adalah tuan tanah, maka dalam tahun 1973 itu di Jawa terdapat 12.944 orang tuan tanah yang resmi terdaftar, belum yang tersamar. Dalam perkembangan selama 6 tahun sejak 1973 sampai 1979 disinyalir jumlah tuan-tuan tanah tersebut bertambah. Dengan penambahan penduduk di pedesaan sedangkan tanah pertanian tidak bertambah, selama 6 tahun itu jumlah petani gurem di Jawa pasti telah meningkat.

Mengenai luas penggunaan irigasi dalam pertanian di Indonesia dapat ditunjukkan data yang disusun oleh Team Tehnis Dep. Pertanian, Dep. PUTL, Dep. Nakertranskop, Dep. Pertambangan dan Dep. Perindustrian seperti dikemukakan oleh Ketua Umum DPP HKTI, Martono dalam "Penjelasan Tentang Data-data Bahan Dengar Pendapat Dengan Komisi IV DPR—RI".¹ Tabel 2 memperlihatkan data tersebut dilengkapi data luas daratan per pulau dari Biro Pusat Statistik.²

Dari Tabel 2 terlihat bahwa baru kurang dari sepertiga atau 30,5% usaha tani di Indonesia sudah menggunakan teknik irigasi untuk bisa meningkatkan produktivitas. Namun, dari luas areal irigasi ini pun kurang lebih dua pertiganya atau 65,8% terdapat di pulau Jawa, di mana petaninya sangat padat dengan tanah garapan sempit yang berarti menurunnya produktivitas usaha tani mereka.

1 Martono, "Penjelasan Tentang Data-data Bahan Dengar Pendapat dengan Komisi IV DPR—RI" dalam *Bulletin HKTI* Desember 1977

2 Biro Pusat Statistik, *Buku Saku Statistik Indonesia*, (Jakarta 1977)

MENINGKATKAN PENDAPATAN PERTANIAN

Tabel 2

| LUAS USAHA TANI DAN IRIGASI DI INDONESIA | | | |
|--|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Pulau | Luas Daratan dalam Hektar | Luas Usaha Tani dalam Hektar | Luas Irigasi dalam Hektar |
| Jawa | 13.218.700 | 5.646.993 | 2.699.597 |
| Sumatera | 47.360.600 | 3.908.578 | 659.706 |
| Kalimantan | 53.946.000 | 1.417.954 | 148.653 |
| Sulawesi | 18.921.600 | 966.327 | 341.603 |
| Bali/Nusatenggara | 7.361.400 | 944.054 | 252.483 |
| Maluku | 7.450.500 | 370.000 | 526 |
| Irian Jaya | 42.198.100 | 210.000 | |
| Indonesia | 190.456.900 | 13.463.906 | 4.102.568 |

Mengenai teknologi pertanian Indonesia yang belum maju dapat dilihat sejauh mana panca usaha tani sudah terlaksana. Panca usaha tani itu dimaksudkan untuk menyempurnakan usaha tani dalam hal penanaman bibit unggul, penggunaan pupuk, perbaikan irigasi, peningkatan alat/cara bertani, pemberantasan hama dan penyakit. Panca usaha tani ini dilaksanakan oleh pemerintah melalui pembinaan Bimas dan Inmas. Penyempurnaan sarana produksi pertanian dilaksanakan secara kredit dalam pembinaan Bimas, dan dilaksanakan secara tunai dalam pembinaan Inmas. Sampai sekarang ini menurut Dr. Mubyarto intensifikasi pertanian dalam Bimas/Inmas ternyata baru menjangkau 33% dari seluruh petani.¹ Dan menurut Ir. A. Rahman Rangkuti Bimas dan Inmas ini di pulau Jawa belum menjangkau kalangan petani gurem.²

Dari data yang dikemukakan oleh Pemerintah di depan Sidang DPR—RI pada tanggal 16 Agustus 1978 diberikan kesan, bahwa pertanian padi intensifikasi pernah mencakup areal seluas 4,2 juta hektar (untuk tahun 1977), yang merupakan angka luas tertinggi yang pernah dicapai.³ Sedangkan data yang

- 1 Dr. Mubyarto, "Hambatan-hambatan dalam Peningkatan Perekonomian Pedesaan" dalam *Suara Karya* 19 Maret 1979
- 2 Ir. A. Rahman Rangkuti, "Peranan Inmas dan Bimas dari Segi Pemerataan Pembangunan" dalam *Analisa* April 1979, hal. 286-298
- 3 *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia*, Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 16 Agustus 1978, hal. 306-310

dikemukakan Bank Indonesia ialah areal terluas intensifikasi padi yang pernah dicapai meliputi luas 3,5 juta hektar, yaitu pada masa tanam musim hujan tahun 1976/1977¹. Kedua data ini barangkali sama, bedanya terletak dalam cara perhitungan. Pemerintah menggabungkan areal intensifikasi dalam masa tanam musim hujan dan musim kering, sedangkan Bank Indonesia menghitungnya sendiri-sendiri dalam masa tanam satu tahun. Untuk jelasnya dapat dilihat data keduanya dalam Tabel 3A dan 3B berikut ini :

Tabel 3A

AREAL BIMAS DAN INMAS 1973 — 1977, DATA DARI PEMERINTAH

| Tahun | Areal Bimas (ribu Ha) | Areal Inmas (ribu Ha) | Areal Intensifikasi (ribu Ha) |
|-------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1973 | 1.832 | 2.156 | 3.988 |
| 1974 | 2.676 | 1.048 | 3.724 |
| 1975 | 2.683 | 954 | 3.673 |
| 1976 | 2.424 | 1.189 | 3.613 |
| 1977 | 2.056 | 2.173 | 4.229 |

Sumber : Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, 16 Agustus 1978

Tabel 3B

AREAL BIMAS DAN INMAS 1973 — 1977, DATA BANK INDONESIA

| Masa Tanam | Areal Bimas (ribu Ha) | Areal Inmas (ribu Ha) | Areal Intensifikasi (ribu Ha) |
|---------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1972/73 Musim Hujan | 1.380 | 1.299 | 2.679 |
| 1973 Musim Kering | 487 | 923 | 1.410 |
| 1973/74 Musim Hujan | 2.123 | 711 | 2.834 |
| 1974 Musim Kering | 814 | 283 | 1.197 |
| 1974/75 Musim Hujan | 2.171 | 702 | 2.873 |
| 1975 Musim Kering | 887 | 459 | 1.346 |
| 1975/76 Musim Hujan | 2.132 | 841 | 2.873 |
| 1976 Musim Kering | 861 | 659 | 1.520 |
| 1976/77 Musim Hujan | 1.815 | 1.737 | 3.552 |
| 1977 Musim Kering | 679 | 1.038 | 1.717 |

Sumber : Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi — Keuangan Indonesia*, Oktober 1978

1 Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi — Keuangan Indonesia*, (Oktober 1978)

PETANI DI BAWAH GARIS KEMISKINAN.

Garis kemiskinan di sini maksudnya garis kemiskinan absolut. "Kemiskinan absolut" adalah tingkat hidup di mana penduduk tidak dapat memenuhi kebutuhan minimal untuk hidup yang layak. Kebutuhan minimal untuk hidup layak ini ialah terpenuhinya sandang, pangan dan kebutuhan pokok lain yang 'standar'. Kemiskinan absolut ini dibedakan dari "kemiskinan subyektif" dan "kemiskinan relatif".¹ Mengenai kemiskinan absolut telah diajukan suatu penentuan atau ukuran akan batasnya.

Sajogyo misalnya menentukan batas/garis kemiskinan penduduk berdasar tingkat kebutuhan gizi minimal. Dari penelitiannya Sajogyo menentukan pendapatan per kapita setahun senilai 240 kg beras untuk daerah pedesaan dan 360 kg beras untuk daerah perkotaan. Untuk periode Susenas IV (Survey Sosial Ekonomi Nasional tahun 1969/70), dengan memperhatikan harga beras pada waktu itu ditentukannya sebagai garis kemiskinan ialah pendapatan setiap penduduk setahun sebesar Rp. 12.000,— untuk pedesaan (Rp. 1.000,— sebulannya) dan sebesar Rp. 18.000,— untuk perkotaan (Rp. 1.500,— sebulannya).

Karena penentuan tadi hanya didasarkan atas terpenuhinya kebutuhan gizi minimal, maka penentuan garis kemiskinan itu dianggap sebagai garis kemiskinan "sangat miskin". Sebab kebutuhan minimal yang perlu tercukupi dalam hidup manusia di samping pangan, juga kebutuhan akan sandang dan kebutuhan pokok lain-lainnya. Karena itu Sajogyo juga menentukan garis kemiskinan yang "moderat" yaitu garis kemiskinan "cukup miskin". Garis kemiskinan "cukup miskin" ini didasarkan pada

1 "Kemiskinan subyektif" ialah tak terpenuhinya kebutuhan seseorang secara subyektif. Sebab tingkat kebutuhan penduduk dapat bervariasi berdasarkan pendidikan, lingkungan, adat kebiasaan dan sebagainya, maka tingkat kemiskinan subyektif pun berbeda-beda.

"Kemiskinan relatif" ialah kemiskinan yang didasarkan pada keadaan lingkungan sekelilingnya. Orang yang paling cukup di daerah yang miskin dapat dianggap kaya, sebaliknya orang yang berkecukupan di daerah orang-orang kaya dapat merasa miskin.

ANALISA

tingkat pendapatan di mana penduduk dapat memenuhi kebutuhan minimalnya akan pangan, sandang, perumahan, rekreasi dan kebutuhan pokok lain.

Dalam hal ini Bank Dunia/IMF juga menentukan suatu garis kemiskinan sendiri. Garis kemiskinan yang ditentukan Bank Dunia/IMF ini didasarkan pada tingkat pendapatan penduduk per kapita setahun sebesar US \$ 75 untuk daerah perkotaan dan US \$ 50 untuk daerah pedesaan menurut nilai dollar tahun 1973.

Dari ketiga ukuran/penentuan garis kemiskinan di atas dapatlah dikemukakan perbandingannya dalam tabel garis kemiskinan dalam bentuk jumlah Rupiah per bulan, yaitu untuk periode Susenas IV yang berlangsung pada tahun 1969/1970 dan periode Susenas V yang berlangsung pada tahun 1976.

| Garis kemiskinan | Daerah | Susenas IV | Susenas V |
|-----------------------------------|-----------|-------------|-------------|
| Ukuran Sajogyo : a) sangat miskin | Perkotaan | Rp. 1.500,— | Rp. 4.231,— |
| | Pedesaan | Rp. 1.000,— | Rp. 3.074,— |
| b) cukup miskin | Perkotaan | Rp. 2.142,— | Rp. 6.042,— |
| | Pedesaan | Rp. 1.282,— | Rp. 3.944,— |
| Ukuran IMF/Bank Dunia : | Perkotaan | Rp. 1.749,— | Rp. 4.932,— |
| | Pedesaan | Rp. 1.166,— | Rp. 3.583,— |

Sumber : Biro Pusat Statistik, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio-Profesional di Indonesia 1969/1970 — 1976.*

Atas dasar garis kemiskinan di atas dapatlah dikemukakan data prosentase penduduk petani yang hidup di bawah garis kemiskinan. Dalam Tabel 4 diperlihatkan seberapa jauh petani Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan dalam periode Susenas V dan Sakernas (Survey Angkatan Kerja Nasional) pada tahun 1976. Yaitu Tabel 4 A mengenai petani miskin menurut ukuran garis kemiskinan Sajogyo "sangat miskin" dan Tabel 4B menurut ukuran garis kemiskinan Sajogyo "cukup miskin". Tabel keduanya memuat juga data seluruh angkatan kerja di Indonesia, untuk mengetahui bagaimana keadaan angkatan kerja pertanian dibandingkan dengan angkatan kerja yang lain.

MENINGKATKAN PENDAPATAN PERTANIAN

Penggolongan angkatan kerja tabel ini memasukkan golongan "buruh tani" ke dalam kelompok "buruh", jadi bersama dengan buruh industri dan buruh lain-lainnya. Dari tabel itu ternyata bahwa petani Indonesia adalah angkatan kerja yang prosentase kemiskinannya paling buruk dan jauh tertinggal dari angkatan kerja yang lain.

Tabel 4A

PROSENTASE PENDUDUK MISKIN HASIL "MATCHING" SUSENAS V DAN SAKERNAS TAHUN 1976 BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA (GARIS KEMISKINAN SAJOGYO "SANGAT MISKIN")

| Kelompok | Jawa-Madura | | Luar Jawa | | Indonesia | | |
|--------------|-------------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|
| | Desa | Kota | Desa | Kota | Desa | Kota | Desa/Kota |
| Pertanian | 70,2 | 75,6 | 70,1 | 76,7 | 70,2 | 75,8 | 71,9 |
| Industri | 42 | 39 | 64,4 | 35,2 | 56,3 | 37,5 | 49,8 |
| Perdagangan | 33,2 | 37,5 | 51,9 | 31,5 | 43,9 | 34 | 28,2 |
| Pengangkutan | 43,8 | 29,2 | 50,5 | 39 | 47,4 | 35,9 | 29,7 |
| Bangunan | — | 27,3 | 50 | 16,5 | 36,7 | 21,9 | 22,2 |
| Jasa-jasa | 44,6 | 45 | 61,3 | 34,9 | 51,3 | 39 | 31,6 |
| Buruh | 39,6 | 42,7 | 53,4 | 27,1 | 47,7 | 32,8 | 31,2 |
| Lain-lain | — | — | — | — | — | — | — |
| Total | 60,2 | 45,2 | 62,5 | 30,5 | 61,3 | 36,7 | 46,9 |

Sumber : Biro Pusat Statistik, *Ibid.*

Tabel 4B

PROSENTASE PENDUDUK MISKIN HASIL "MATCHING" SUSENAS V DAN SAKERNAS TAHUN 1976 BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA (GARIS KEMISKINAN SAJOGYO "CUKUP MISKIN")

| Kelompok | Jawa-Madura | | Luar Jawa | | Indonesia | | |
|--------------|-------------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|
| | Desa | Kota | Desa | Kota | Desa | Kota | Desa/Kota |
| Pertanian | 80,4 | 87,1 | 82,4 | 95 | 81,2 | 88,5 | 84,3 |
| Industri | 51,6 | 59,1 | 82,5 | 58,1 | 71,3 | 58,7 | 65,4 |
| Perdagangan | 51,2 | 53 | 67,8 | 53 | 60,7 | 53 | 47,2 |
| Pengangkutan | 75,3 | 64,9 | 64,8 | 66,5 | 69,6 | 66 | 53,7 |
| Bangunan | — | 59,7 | 71,3 | 41 | 52,3 | 50,4 | 31,5 |
| Jasa-jasa | 69,8 | 73,9 | 78,5 | 61,7 | 73,3 | 66,7 | 52,3 |

ANALISA

Tabel 4 B (lanjutan)

| | Jawa—Madura | | Luar Jawa | | Indonesia | | | |
|-----------|-------------|------|-----------|------|-----------|------|------|------|
| | Desa | Kota | Desa | Kota | Desa | Kota | Desa | Kota |
| Buruh | 50,8 | 60,4 | 68 | 48,6 | 60,9 | 52,9 | 45,9 | |
| Lain-lain | — | — | — | — | — | — | 100 | |
| Total | 71,7 | 63,9 | 76,2 | 52,9 | 73,8 | 57,5 | 61,8 | |

Sumber : Biro Pusat Statistik, *Ibid.*

MEMBANGUN SEKTOR PERTANIAN YANG TANGGUH

Untuk membangun sektor pertanian yang kuat di Indonesia, GBHN sudah menggariskan kebijaksanaan dalam usaha intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pertanian. Intensifikasi dilakukan dengan penyempurnaan cara bertani supaya meningkatkan produktivitas setiap satuan usaha tani. Ekstensifikasi dilakukan dengan perluasan areal pertanian, supaya dengan semakin luasnya usaha tani semakin banyak pula dapat diperoleh hasil pertanian. Diversifikasi dilakukan dengan mengusahakan beraneka ragam jenis tanaman, supaya petani maupun ekspor negara tidak tergantung dan dirugikan oleh tingkat harga yang tak menentu dari beberapa komoditi pertanian saja. Selain itu dengan memperbanyak jenis komoditi bisalah didapat lebih banyak alternatif.

Intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pertanian itu ditempuh dengan pembinaan panca usaha tani, menggiatkan transmigrasi, dan didukung oleh pembinaan ekonomi sistem koperasi. Panca usaha tani dilaksanakan dengan pembinaan Bimas dan Inmas, supaya pertanian memperoleh hasil yang maksimal dengan biaya usaha yang minimal. Transmigrasi dilaksanakan untuk membuka lapangan kerja dan meningkatkan kegiatan pembangunan merata di seluruh tanah air. Dan pembinaan ekonomi koperasi dilaksanakan untuk meningkatkan pendapatan petani dan menyuplai kebutuhan mereka akan bahan produksi, modal atau barang konsumsi secara lancar serta dengan harga yang wajar.

GBHN menggariskan kebijaksanaan intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi pertanian itu dengan tujuan : supaya

pembangunan sektor pertanian dapat membuka lapangan kerja, menjamin kebutuhan dalam negeri, meningkatkan ekspor untuk memperoleh devisa bagi pembangunan, dan meningkatkan pendapatan petani yang ternyata pada umumnya masih miskin.

Transmigrasi dan Ekstensifikasi

Untuk meningkatkan produktivitas (efisiensi) petani-petani di Indonesia dan meningkatkan pendapatannya, yang karenanya membuat sektor pertanian Indonesia kuat, maka usaha tani yang bersifat gurem-gurem (petani kecil) dan buruh-buruh tani harus ditingkatkan. Cara yang tepat ialah melalui perluasan areal usaha tani mereka dengan jalan transmigrasi.

Transmigrasi untuk membangun sektor pertanian Indonesia yang kuat terutama menyangkut kalangan buruh tani dan petani gurem di Jawa (termasuk Bali dan Lombok, pulau-pulau yang padat), lebih-lebih yang tanahnya gersang. Kecilnya usaha tani mereka dan tidak mungkin mereka bekerja di sektor non-pertanian di Jawa menyebabkan mereka itu banyak menganggur. Dan hal ini jelas merupakan pemborosan tenaga kerja ditinjau secara nasional. Sebab petani gurem dan buruh tani di Jawa (termasuk Bali dan Lombok, pulau-pulau yang padat) sesungguhnya haus tanah garapan dan caranya bertani umumnya lebih maju daripada petani di pulau lain. Padahal tanah pertanian di luar Jawa memang kekurangan penduduk untuk menggarap dan memajukan usaha taninya secara giat. Jadi mentransmigrasikan petani gurem dan buruh tani berakibat saling menguntungkan antara daerah luar Jawa dan pulau Jawa.

Dalam rangka transmigrasi maka daerah-daerah aliran sungai yang masih kosong penduduk di luar Jawa, khususnya yang dekat kota merupakan lokasi yang tepat untuk mengembangkan persawahan dan intensifikasi pertanian dengan kemudahan pemasaran hasil produksi dan kebutuhan transmigran. Sedangkan padang alang-alang yang sudah meluas di luar Jawa dan tidak mungkin dijadikan persawahan, dengan transmigrasi dapat diubah menjadi tanah perkebunan atau juga untuk mengembangkan peternakan yang mem-

butuhkan tempat luas. Untuk sekarang ini padang alang-alang tersebut meliputi areal seluas 16 juta hektar.¹ Jadi melebihi besarnya pulau Jawa yang luasnya sekitar 13 juta hektar.

Wilayah-wilayah pantai luar Jawa bisa menampung transmigrasi untuk mengembangkan perikanan laut dan pertambakan ikan. Daerah perawaannya oleh transmigrasi dapat dikelola menjadi tempat yang cocok untuk pertanian pasang surut, perikanan darat dan peternakan unggas air. "Persawahan pasang surut di Indonesia mempunyai potensi yang besar sekali untuk pengembangan produksi pangan di Indonesia", kata Bank Dunia. Sebagai negara kepulauan, Indonesia mempunyai potensi areal sawah pasang surut seluas 35 juta hektar atau 17% dari seluruh wilayah darat Indonesia.² Begitu juga pengelolaan hasil-hasil hutan dan pengolahannya membutuhkan transmigrasi. Menurut ahli-ahli Bank Dunia negara kita mempunyai potensi kayu hutan dan ikan laut yang luar biasa dan belum dimanfaatkan.³

Penggiatan transmigrasi berarti ekstensifikasi atau perluasan areal pertanian di Indonesia. Namun, dalam hal inipun perlu dilaksanakan intensifikasi dan diversifikasi usaha tani, sehingga ketiga prinsip terpadu dalam pertanian ini menghasilkan produksi secara paling menguntungkan. Umumnya di daerah transmigrasi, sebab tenaga kerja terbatas, perlu dipergunakan alat-alat mesin (traktor misalnya) yang disewakan secara bersama kepada setiap petani, hingga sampai saatnya nanti kelompok petani mampu membelinya sendiri.

Transmigrasi bertujuan untuk membangun daerah maju di tempat tujuan, maka pemilihan lokasi harus yang menjamin lancarnya komunikasi dan transportasi untuk pemasaran hasil produksi dan kebutuhan hidup transmigran. Lokasi yang sedemikian ini adalah seperti di sepanjang jalan yang sudah ada, di daerah sungai atau pantai yang dapat dilayari, atau di dekat jalur perhubungan tersebut sehingga pembuatan jalan selanjut-

1 A.T. Birowo, *Pola Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Dalam Repelita III*, Konperensi Nasional Ekonomi Pertanian V Jakarta, 25-27 Juli 1978

2 *Harian Suara Karya* 19 Mei 1979

3 *Harian Suara Karya* 12 Mei 1979

nya kurang menuntut biaya besar. Begitu pula transmigrasi dapat untuk menghidupkan daerah tujuan, misalnya menghubungkan masing-masing pusat (pedesaan, kota kecamatan) di pulau yang jarang penduduknya. Hal seperti ini merupakan prasarana yang menunjang bisa maju dan makmurnya daerah transmigran. Bisa diharapkan bahwa daerah-daerah maju dan makmur itu nantinya mampu merangsang transmigrasi spontan berdatangan.

Tidaklah banyak negara di dunia ini yang mempunyai kemungkinan untuk melaksanakan transmigrasi/ekstensifikasi pertanian di negaranya. Negara kita Indonesia memang sangat beruntung dianugerahi kemungkinan ini, maka seharusnya memanfaatkan ini sebaik-baiknya. Pelaksanaan transmigrasi tentu akan merupakan investasi jangka pendek maupun jangka panjang. Berdasar perhitungan, setiap Kepala Keluarga transmigran yang ditanggung pemerintah membutuhkan pembiayaan US \$ 5.000 atau sama dengan Rp. 3.125.000.¹ Berarti produksi agraris yang diimpor Indonesia (belum termasuk terigu) setahunnya seharga US \$ 1 milyar lebih itu sebenarnya bisa untuk mentransmigrasikan 200.000 KK petani gurem.

Intensifikasi dan Diversifikasi

Petani-petani pulau Jawa, Bali, Lombok yang tidak dapat memanfaatkan tenaga kerjanya secara penuh dapat disalurkan antara lain kepada usaha peternakan secara profesional dan bukan sekedar sebagai usaha sampingan saja sebagaimana umumnya sekarang ini. Peternakan unggas, sapi perah, lebah madu, ulat sutera, kelinci, babi yang tidak begitu menuntut tempat luas cocok dikembangkan di pulau yang padat ini.

Intensifikasi tanah pekarangan dengan tanaman buah-buahan, sayur-sayuran, bumbu, jamur merang, bunga, jamu tradisional untuk obat dan kosmetik umumnya belum diperkembangkan, juga di daerah yang padat penganggurpun. Khususnya tanaman kelapa di pedesaan yang kebanyakan sudah tua-tua perlu segera diganti dengan tanaman kelapa baru jenis unggul

1. Warta Berita *Antara* 24 Maret 1979

yang kini sudah diketemukan. Pinggiran jalan raya atau jalan desa, yang umumnya gundul tak berpohon, bila ditanami pohon buah-buahan atau kayu bangunan yang baik tentu memberi banyak manfaat. Usaha pelestarian lingkungan alam melalui penghijauan tanah-tanah gundul dengan tanaman-tanaman yang menguntungkan, di samping akan memberi banyak hasil terutama penting untuk menjamin tata air di kawasan itu. Tanaman ini berupa tanaman industri, tanaman penghasil makanan manusia atau tanaman makanan ternak.

Bila tata air dilestarikan, maka perikanan darat dapat dikembangkan di kolam, persawahan, sungai, bendungan dan pertambakan. Kalangan nelayan tradisional sudah lama menunggu pembinaan untuk memodernisasi peralatan ataupun meningkatkan pengetahuan dalam bidang mereka. Pembinaan mereka ini tentu meningkatkan produktivitas perikanan laut. Ahli-ahli Bank Dunia memperkirakan bahwa perikanan laut Indonesia yang kini baru mencapai sekitar 1 juta ton setahun masih bisa ditingkatkan sampai 5 juta ton tanpa merusak kelestarian penangkapan berikutnya. Apalagi perikanan laut ini dapat padat karya.¹

Data yang menunjukkan bahwa pembinaan intensifikasi Bimas dan Inmas baru menjangkau 33% petani Indonesia, menyatakan bahwa intensifikasi pertanian masih perlu banyak ditingkatkan sehingga dapat menjangkau 100% petani Indonesia. Dalam zaman teknologi dan ilmu pengetahuan sekarang ini sudah seharusnya negara kita tidak ketinggalan ikut memanfaatkan dan memperkembangkan ilmu dan teknologi pertanian. Untuk itulah kalangan cendekiawan perlu didorong dan dibantu dalam kegiatan studi dan penelitian; khususnya perguruan tinggi setiap daerah sewajarnya dapat memenuhi peranan ini. Dalam memajukan pertanian, perguruan tinggi serta mass-media mampu menyampaikan pemikiran atau penemuan tentang usaha tani, peternakan, perikanan dan kehutanan yang dipandang paling menguntungkan: seperti dalam hal bibit unggul, cara pemeliharaan yang memungkinkan hasil terbaik, peralatan yang efisien dan pengolahan hasil-hasil menjadi barang konsumsi.

1 *Loc. cit.*

Bekerja sama dengan tenaga-tenaga muda mahasiswa kuliah kerja nyata (KKN) dan sukarelawan BUTSI dari perguruan tinggi dalam program membina petani mengetrapkan pengelolaan pertanian yang paling menguntungkan itu, mungkin membuat karyawan pemerintah yang tergoda untuk bersifat birokratis akan mengubah sikap dan pola kerjanya.

Dalam mengintensifkan perkebunan dan peternakan pemerintah berprogram mengembangkan "nucleus estate dan nucleus ranch" (perkebunan inti dan peternakan inti) dalam bentuk perusahaan menengah atau besar. Maksudnya supaya perkebunan/peternakan inti dapat menjadi percontohan, sumber bibit dan sumber teknologi bagi perkebunan dan peternakan rakyat di sekitarnya. Percontohan yang dapat disaksikan sendiri oleh rakyat untuk kemudian ditirunya ini tentulah merupakan cara pembinaan yang efektif untuk mengintensifkan perkebunan dan peternakan rakyat.

Untuk diversifikasi pertanian petani-petani perlu diberi penyuluhan agar mengusahakan beraneka ragam tanaman atau ternak, khususnya bahan pangan yang bergizi. Makanan bergizi inilah penting untuk kesehatan seluruh bangsa, agar bangsa kita kuat dalam melaksanakan pembangunannya. Para petani memang perlu digiatkan agar dalam usaha taninya mengusahakan pula ternak besar atau kecil. Sebab peternakan dan pertanian sesungguhnya bersifat saling melengkapi. Sampingan hasil usaha tani dapat menjadi makanan ternak, sebaliknya kotoran ternak menghasilkan pupuk kandang yang menyuburkan tanah dan dapat memperbaiki sifat tanah. Dalam hal ternak besar (sapi, kerbau) dapat pula dimanfaatkan tenaganya untuk pengangkutan hasil tani atau mengolah tanah.

Ternyata masih banyak hasil pertanian yang harus diimpor, seperti beras, kedelai, gula, hasil kelapa, kapas, cengkeh, coklat. Dalam diversifikasi pertanian tentulah tanam-tanaman tersebut sewajarnya mendapat prioritas untuk diproduksi. Perlu diingat bahwa dalam masa lalu tanah air kita mengeksport hasil-hasil pertanian tersebut, seperti beras, kedelai, gula, kopra dan cengkeh bahkan dalam jumlah besar; tetapi pada saat ini malah

merosot menjadi pengimpor. Supaya negara kita bisa segera mencukupi kebutuhannya akan hasil pertanian yang terpaksa diimpor itu, untuk akhirnya sampai menjadi pengekspor lagi seperti dahulu, usaha swasta atau patungan bisa digalakkan. Seperti rice estate (perkebunan padi) yang sudah dicoba itu diperluas, juga dalam hal jenis tanaman lain, sampai suatu tingkat yang tidak membawa persaingan hingga merugikan usaha petani-petani. Suatu saat nanti negara bisa membelinya untuk para transmigran, bila perusahaan tani swasta ini akan merugikan petani-petani.

Pengembangan Koperasi

Umumnya keadaan ekonomi petani kita sungguh-sungguh lemah dan pemikiran ekonomi mereka banyak belum beranjak untuk berkembang. Kemampuan ekonomi mereka yang kecil-kecil itu perlu disatukan dan diorganisasi secara gotong royong, supaya mereka secara kerja sama dapat menjadi kuat menghadapi pasaran. Sistem ekonomi yang cocok sedemikian ini adalah koperasi. Dengan koperasi para petani dibantu dalam hal menghimpun modal (koperasi simpan pinjam), dalam hal pembelian bahan baku, perjasaan atau pemasaran hasil-hasil mereka (koperasi produksi), dalam hal mendapatkan kebutuhan hidup mereka (koperasi konsumsi) atas dasar ongkos atau harga yang menguntungkan petani. Dengan begitu sistem koperasi dapat diharapkan bisa meningkatkan pendapatan para petani.

Dalam kesatuan koperasi para petani di samping lebih berdaya dalam memajukan perekonomian mereka, juga perkoperasian dapat mendidik para anggota individual untuk meningkatkan pemikirannya. Pemerintah, perguruan tinggi atau pihak swasta akan lebih mudah, bila membina, menolong dan bekerja sama dengan petani yang terhimpun dalam koperasi. Melalui koperasi para petani lebih mudah pula dalam mencari pengkaitan usaha dengan pihak lain. Misalnya dalam peternakan sapi perah, dengan koperasi petani lebih mudah mengkaitkan usaha ekonomi mereka dengan pabrik susu, usaha perjasaan atau penyuplai makanan ternak.

MENINGKATKAN PENDAPATAN PERTANIAN

Supaya petani-petani sendiri dapat merasa menjadi anggota dan pemilik koperasinya, usaha perkoperasian sewajarnya benar-benar ditumbuhkan dari kesadaran petani dan jangan sampai hanya tinggal hasil buatan aparat pemerintah, yang sekedar mengejar target bahwa yang bernama koperasi berhasil banyak berdiri. Sebab untuk selanjutnya koperasi tentu baru mampu berkembang sebagai kekuatan ekonomi petani, kalau petani-petani sendiri sadar manfaatnya dan sudah mengalaminya sebagai persekutuan ekonomi yang dibutuhkannya, dan karenanya akan sama-sama bertanggung jawab atas jalan koperasinya. Supaya yang seperti ini dapat terlaksana, karena umumnya petani tak berpendidikan tinggi, dituntutlah syarat bahwa koperasi jangan sampai beranggota terlalu besar. Mungkin cukup sampai 200 KK saja. Sebab kalau seperti Koperasi Unit Desa (KUD) yang beranggota sampai melebihi 2.000 KK, sulit dibayangkan bagaimana masing-masing petani bisa ikut bertanggungjawab atas jalan koperasinya dan semangat wiraswastanya ikut ditumbuhkan dengan berkoperasi. Bisa jadi petani-petani merasa bahwa KUD semacam itu dipandang sebagai milik pengurusnya atau sebagai lembaga ekonomi di atas petani, atau sebagai perseroan terbatas bernama koperasi yang dibikinkan oleh pemerintah.

Penggerak Kemajuan Petani

Ada pendapat yang mengeluh: "Mengapa sampai sekarang ini program-program bagus belum berhasil dilaksanakan?" Memang semua gagasan dan cita-cita bagus yang sudah diprogramkan oleh pemerintah itu sungguh terlaksana atau tidak, akhirnya ditentukan oleh berhasil atau macetnya aparat-aparat bawah, khususnya petugas lapangan atau para pamong desa dalam membina petani untuk maju. Dapat diperkirakan bahwa para pamong desa yang langsung berhubungan dengan petani dan berkewajiban untuk memajukan pertanian rakyatnya itu sendiri kebanyakan belum mengerti apa dan bagaimana program pemerintah untuk kemajuan pertanian.

Mentalitas dan prestasi dari aparat-aparat bawah tentulah yang paling bisa menggerakkan petani untuk memajukan per-

taniannya. Sebab petani kita yang umumnya tak berpendidikan tinggi masih bersifat paternalis. Mereka akan melihat dan menunggu apa yang diteladankan atau disarankan oleh pemuka-pemukanya. Sebenarnya rakyat mudah digerakkan untuk membangun, kalau pimpinannya sungguh-sungguh orang yang berprestasi dan berdedikasi untuk kepentingan mereka bersama. Inilah dapat dicek di pedesaan-pedesaan yang lurahnya terpilih menjadi "lurah teladan". Sebaliknya kalau pamong-pamong desa melempem, apalagi hanya mementingkan diri sendiri dengan rebutan rejeki dari inpres-inpres atau sibuk dengan rejeki jabatannya sendiri, tentulah tidak peka memikirkan kemajuan petani atau instruksi-instruksinya pun takkan diperhatikan petani. Di banyak daerah rakyat belum berani bersuara, bahkan menjadi apatis, gotong-royong di pedesaannya malah menjadi mundur.

Dalam hal ini para pamong desa yang langsung berhubungan dengan petani dan berperan untuk memajukan pertanian rakyatnya tentulah perlu dibina agar tahu dan mau melaksanakan apa yang diprogramkan pemerintah untuk kemajuan petani, seperti dalam hal koperasi, diversifikasi, bimas/Inmas, transmigrasi dll. Begitu juga kalau pamong-pamong desa bisa terpilih dari warga desa yang paling berkecakapan dan bermentalitas baik tentu dapat menjadi penggerak bagi petani untuk memajukan pertaniannya. Selama pemilihan pamong desa masih banyak kecurangan dan belum berhasil mengangkat warga desa yang benar-benar dapat paling berprestasi dan berdedikasi, pembangunan pertanian rakyat desa akan tersendat-sendat.

Untuk memajukan pertanian rakyat dibutuhkan pamong desa yang tidak hanya bersih dan berdedikasi tetapi terutama orang yang bisa berprestasi. Tugas pamong desa tentulah bukan untuk mencari enaknya sendiri dengan mengejar kekayaan sendiri, tetapi ia harus bisa menjadi kepala pembangunan pertanian bagi rakyat yang diemongnya. Mentalitas dan prestasi petugas lapangan atau pamong desa itu akan menjadi pembina kongkrit dan menggerakkan petani untuk memajukan pertanian negara ini.