

# **Perkoperasian Membangun Ekonomi Masyarakat Pedesaan**

Sunarto NDARU MURSITO\*

Dalam pembangunan nasional dewasa ini pembangunan ekonomi dijadikan ujung tombak untuk menyejahterakan seluruh bangsa Indonesia. Supaya kesejahteraan setiap warga bangsa ini betul-betul tercapai, memang dituntut agar pembangunan dapat menciptakan pertumbuhan dan pemerataan. Bagi negara yang masih terbelakang dan mengalami pertumbuhan penduduk yang besar seperti negara kita, proses pertumbuhan dan pemerataan adalah sama-sama penting. Sebab tanpa pertumbuhan ekonomi, maka taraf hidup penduduk akan semakin merosot. Dan tanpa pemerataan ekonomi berarti negara menanggung kepincangan sosial, karena golongan ekonomi kuat pasti lebih cepat berkembang daripada golongan ekonomi lemah.

Menghadapi kenyataan demikian itu telah ditemukan suatu sistem ekonomi yaitu bangun usaha koperasi, yang pada prinsipnya mampu untuk menumbuhkan ekonomi rakyat kecil dan semakin pemeratakan ekonomi masyarakat. Sudah barang tentu usaha koperasi baru mempunyai pengaruh besar atas pertumbuhan dan pemerataan, apabila sistem koperasi dibudayakan sampai menjangkau berbagai sektor kehidupan ekonomi nasional. Selama koperasi hanya menggapai bidang kecil saja dari wilayah ekonomi yang begitu besar, jelaslah daya guna koperasi hampir tak berarti dalam pertumbuhan dan pemerataan ekonomi nasional.

Maka memang wajarlah, jika bangsa Indonesia menaruh harapan besar terhadap peranan koperasi untuk membangun kesejahteraannya. Ini terungkap dalam amanat Konstitusi UUD 1945, Garis-garis Besar Haluan Negara, Perundang-undangan Nasional, dan penugasan Kepemerintahan. Dengan ini bangun usaha koperasi sudah diyakini dan dipilih sebagai sistem ekonomi nasional yang dipandang mampu memroseskan pertumbuhan dan pemerataan

---

\*Staf CSIS.

Guna menyeimbangkan perkembangan ekonomi masyarakat, bangsa Indonesia menyadari pentingnya dikembangkan sistem ekonomi kerjasama di antara bagian masyarakat ekonomi lemah yaitu sistem usaha koperasi. Di dalam sistem koperasi usaha/kehidupan ekonomi golongan lemah yang kecil-kecil dipersatukan, supaya saling membantu serta menguatkan dan dengan demikian mampu berkembang secara bersama-sama.

Bagaimanapun usaha ekonomi mempersyaratkan adanya modal dan jiwa wiraswasta. Dua faktor inilah merupakan kekurangan menyolok pada masyarakat ekonomi lemah di negara-negara yang masih terbelakang. Karena kemajuan ekonomi menuntut adanya modal dan jiwa wiraswasta, maka untuk membangun ekonomi masyarakat kita yang lemah pun perlu dikembangkan permodalan dan kewiraswastaan. Pengembangan dua faktor inilah merupakan tantangan koperasi di Indonesia.

Kewiraswastaan dan permodalan ini sebagai syarat mutlak yang harus terus-menerus ditumbuhkan, agar usaha koperasi bisa secara mantap mengangkat kaum ekonomi lemah dari kemiskinannya. Pengembangan yang tidak seimbang antara dua faktor tersebut pasti tak memungkinkan koperasi menyejahterakan anggota-anggotanya. Pemupukan modal yang belum diimbangi pembinaan kewiraswastaan anggotanya, mudah membuat kekayaan koperasi diselewengkan oleh pengurusnya atau badan koperasi diperalat untuk kepentingan pihak luar. Sebaliknya pembinaan kewiraswastaan tanpa dibarengi pemupukan modal, hanya menghasilkan koperasi yang terbatas kemampuannya dan bahkan kerdil usahanya. Di sini kewiraswastaan dimaksudkan pendidikan jiwa wiraswasta pada semua orang yang terlibat dalam koperasi, sebab mereka yang membentuk koperasi dan bertanggung jawab untuk perkembangannya.

Melalui koperasi niscaya penyatuan sumber daya ekonomi yang kecil-kecil dapat dihimpun kekuatan (modal) yang jauh lebih besar. Bila mereka secara sendiri-sendiri lemah dalam pasar ekonomi yang bersaing, maka dalam penggalangan koperasi terbangun suatu kemampuan ekonomi yang jauh lebih kuat. Akibatnya, di dalam koperasi orang-orang ekonomi lemah dapat mengkombinasikan modal mereka menjadi kesatuan yang jauh lebih besar dan para anggota secara bersama-sama lebih digalakkan untuk saling mendidihkan jiwa wiraswasta. Secara demikian, mereka kurang dipermainkan atau didikte seandainya oleh golongan ekonomi kuat dalam memperebutkan hasil-hasil pembangunan.

Dengan sistem koperasi, rakyat kita yang berekonomi lemah pada dasarnya dapat menjual hasil produksinya dengan harga lebih tinggi dan membeli sarana-sarana produksi maupun kebutuhan konsumsinya dengan harga lebih murah. Selain itu penjualan dan pembelian dalam koperasi ini bisa mendapat-

kan semangat demokrasi atau musyawarah, niscaya pengembangan koperasi dalam ekonomi masyarakat/nasional menjadi penggerak demokratisasi ekonomi dan partisipasinya ke segenap warga negara.

## PROSPEK PEMBANGUNAN KOPERASI DI PEDESAAN

Sistem usaha koperasi di negara kita telah mengalami sejarah perkembangan panjang yang kurang menggembirakan. Sebab ternyata selama puluhan tahun hanya sebagian kecil saja dari keseluruhan koperasi betul-betul berhasil menyejahterakan para anggotanya. Sedangkan sebagian terbesar koperasi bagaikan usaha kerdil, tidak sempat tumbuh, memperoleh nama jelek/tak dipercaya, atau bangkrut dan tinggal papan nama saja. Bahkan sampai sekarang masih terlekat citra yang kurang baik terhadap nama koperasi, yaitu dipandang seakan-akan badan sosial atau badan usaha yang lebih menguntungkan para pengurus daripada anggotanya. Atau juga dikesankan sebagai badan usaha yang diperalat oleh oknum-oknum petualang ekonomi untuk memanipulasi fasilitas guna kepentingan mereka sendiri.

Kendatipun perkembangan koperasi di negara kita berlumuran citra kurang baik, namun masih tetap teguh diyakini bahwa perkoperasian adalah sistem usaha yang cocok dan tangguh untuk melindungi dan mengembangkan masyarakat ekonomi lemah. Masyarakat ekonomi lemah ini terutama meluas di daerah pedesaan dan semakin tertinggal akibat telah berlangsungnya kesenjangan yang cenderung membesar antara kemajuan ekonomi perkotaan dan ekonomi pedesaan. Perekonomian lemah ini pada umumnya diderita lapisan masyarakat petani gurem: petani dengan luas tanah garapan tak memadai untuk nafkah yaitu luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar. Menurut Sensus Penduduk tahun 1980 di Indonesia terdapat 17.408.560 rumah tangga petani. Dari jumlah ini hanya 6.440.907 rumah tangga (37%) memiliki tanah garapan melebihi 0,5 hektar dan selebihnya 11.027.653 rumah tangga (63%) memiliki tanah garapan kurang dari 0,5 hektar.<sup>1</sup>

Karena pertumbuhan penduduk yang masih besar, maka kondisi lemah ekonomi di pedesaan dikhawatirkan tidak semakin berkurang. Diketahui bahwa selama tahun 1973-1980 jumlah petani di Indonesia meningkat dari sekitar 14 juta menjadi sekitar 17 juta orang, atau bertambah rata-rata 2,8% setahun. Dari jumlah ini yang tergolong petani gurem meningkat dari sekitar 6,6 juta menjadi sekitar 11 juta orang atau bertambah rata-rata 9,52% setahun. Sedangkan dalam periode ini jumlah petani penggarap yang tak ber-tanah dan menjadi buruh tani meningkat dari sekitar 0,49 juta menjadi se-

<sup>1</sup>Biro Pusat Statistik, *Penduduk Indonesia Menurut Propinsi*, Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Penduduk 1980, hal. 32-35.

Data perkembangan koperasi itu terlihat dari peningkatan jumlah koperasi: dari 17.430 dalam tahun 1978 menjadi 23.325 pada tahun 1982 atau naik 33,82%. Dari jumlah ini terdapat 5.911 KUD yang meningkat 33% dari jumlah pada tahun 1978. Jumlah anggota koperasi meningkat dari 7,6 juta dalam tahun 1978 menjadi 11 juta pada tahun 1982 atau meningkat 46,40%. Sedangkan volume usaha meningkat dari Rp 162,8 milyar dalam tahun 1978 menjadi Rp 2.093,3 milyar (lebih dari 2 trilyun) pada tahun 1982 atau merupakan lonjakan 1.185,7%. Permodalan koperasi meningkat dari Rp 92,9 milyar dalam tahun 1978 menjadi Rp 595,4 milyar atau naik 444%. Tabungan koperasi meningkat dari Rp 20,07 milyar dalam tahun 1978 menjadi Rp 90,60 milyar pada tahun 1982 atau meningkat 351,32%.<sup>1</sup>

Perkembangan perkoperasian yang maju pesat dalam Pelita III di suatu propinsi dapat diberi contoh Sumatera Selatan. Jumlah koperasi/KUD di propinsi ini dalam tahun 1979 adalah 428 dan telah berkembang menjadi 810 pada tahun 1983, atau rata-rata kenaikan 17% setahun. Jumlah anggota dalam tahun 1979 adalah 67.009 orang menjadi 233.294 orang pada tahun 1983, atau rata-rata kenaikan 49% setahun. Jumlah simpanan dari Rp 207,38 juta dalam tahun 1979 menjadi Rp 1.985,44 juta pada tahun 1983 atau rata-rata kenaikan 171% setahun. Volume usaha dari Rp 2.185,92 juta dalam tahun 1979 menjadi Rp 18.276,16 juta pada tahun 1983. Sisa hasil usaha dari Rp 85,84 juta dalam tahun 1979 menjadi Rp 451,73 juta pada tahun 1983.<sup>2</sup>

Secara khusus mengenai koperasi unit desa (KUD) dapat dilihat kemajuan KUD di Kabupaten Kediri. Kabupaten ini memiliki 30 KUD. Dari kesemuanya itu yang paling terbelakang mempunyai sisa hasil usaha (SHU) setahunnya Rp 10 juta. Misalnya KUD Nugroho Purwosari dalam tahun 1981 mempunyai SHU Rp 50 juta dan pada tahun 1982 SHU meningkat menjadi Rp 80 juta lebih. Padahal empat tahun yang lalu yang dihasilkan kebanyakan koperasi ini hanya hutang saja. Adapun jumlah anggota KUD meningkat 350% per tahunnya, meskipun demikian jumlah anggota seluruh KUD baru 36.500 orang dari 285.239 KK penduduk Kabupaten Kediri.<sup>3</sup>

Kendatipun koperasi di tanah air kita sudah berhasil dibangkitkan sebagai salah satu kekuatan ekonomi yang mampu berkembang, namun sampai kini peranan koperasi dalam ekonomi nasional masih sangat kecil. Menurut Ketua Umum Dewan Koperasi Indonesia, Prof.Ir. Soedarsono Hadisapoetro, perkoperasian baru mengambil bagian 5% dari perekonomian nasional, sementara peranan selebihnya dipegang oleh perusahaan negara dan perusahaan

---

<sup>1</sup>Diolah dari tabel *Business News*, 15 Juli 1983.

<sup>2</sup>Berita *Antara*, 11 Mei 1984.

<sup>3</sup>Harian *Suara Karya*, 24 dan 25 Pebruari 1983.

## PENGARAHAN MEMANTAPKAN DAN MELUASKAN PERKEMBANGAN KOPERASI

Proses berkembangnya perkoperasian di pedesaan kita jelaslah ditentukan oleh sehatnya usaha dari tiap-tiap unit koperasi sendiri dan oleh semangat saling menunjang di antara sesama unit koperasi atau dengan sektor usaha lain. Karena masih begitu lemahnya pertumbuhan perkoperasian desa pada umumnya, maka demi terlaksananya kedua hal keadaan itu sudah pasti dituntut ketekunan pembinaan, yang antara lain menyangkut program pendidikan perkoperasian pada anggota, pendayagunaan pengawasan intern dan ekstern, pemupukan modal yang terus-menerus, penciptaan iklim yang membantu, perluasan usaha dari koperasi yang berkembang, dan kemampuan koperasi bekerjasama dengan sektor usaha yang lain.

### Pendidikan Perkoperasian pada Anggota

Setiap pendirian suatu unit koperasi sudah seharusnya mengutamakan program pendidikan koperasi yang sistematis bagi semua orang yang dilibatkan usaha berkoperasi itu. Pertama-tama perlu dilakukan penerangan mengenai arti dan faedah koperasi seluas-luasnya, kemudian ditanamkan kesadaran maupun kedisiplinan berkoperasi pada semua anggota koperasi. Ini semua hasilnya akan tercermin dalam penunaian hak/kewajiban dan wujud bobot rapat-rapat anggota yang suaranya bermutu atau berbakat kreatif. Hal demikian kiranya masih kurang terdapat pada koperasi-koperasi yang sukar berkembang, seperti yang diberitakan bahwa 80% KUD di Jawa Tengah masih dalam keadaan tidak sehat.<sup>1</sup> Demi kemajuan koperasinya sewajarnya para anggota koperasi diajak belajar dari seluk-beluk koperasi-koperasi yang sudah berhasil baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Pendidikan perkoperasian yang terus-menerus ini akan memungkinkan hidup dan berkembangnya koperasi sebagai prestasi gerakan rakyat dan bukan hanya buatan pemerintah.

Pendidikan secara intensif pada orang-orang yang ditugasi mengelola koperasi adalah faktor sangat penting. Para pengurus koperasi seharusnya diajarkan mengenai cara-cara mengelola perusahaan, sehingga dari antara mereka terbina naluri-naluri bisnis. Begitu pula hendaknya diajarkan tentang seluk-beluk pembukuan. Sebaiknya orang-orang yang diangkat menjadi badan pemeriksa keuangan koperasi adalah orang yang pernah sukses dalam kepengurusan koperasi atau setidak-tidaknya menimba pengalaman dari koperasi yang sudah berhasil. Pemberian bonus yang menarik di luar gaji bulanan dan yang tinggi-rendahnya disesuaikan dengan keuntungan koperasi, niscaya merangsang para pengelola koperasi bekerja secara maksimal untuk perkembangan koperasinya.

---

<sup>1</sup>Harian *Sinar Harapan*, 9 Desember 1983.

Maka sungguh tepatlah diadakannya kerjasama pembinaan koperasi di antara Departemen Koperasi, Kejaksaan Agung, dan Kapolri akhir-akhir ini.<sup>1</sup> Namun kerjasama ini baru akan bermanfaat untuk pembangunan koperasi, apabila betul-betul dilaksanakan pada jajaran instansi yang terbawah yaitu sampai menjangkau setiap unit koperasi primer. Dalam rangka pembinaan unit-unit koperasi, maka peranan polisi dan jaksa yang masuk desa dapat difungsikan untuk menyuluhkan semangat hukum dan mentalitas kedisiplinan pada orang-orang koperasi. Untuk itu jaksa dan polisi ini hendaknya peka terhadap ketidakberesan yang menghambat pertumbuhan koperasi dan cepat tanggap untuk perbaikan-perbaikan yang semestinya dilakukan. Suasana kehadiran mereka yang senantiasa dekat dengan program pengembangan koperasi-koperasi primer itu bisa memberikan suasana takut dan malu untuk menyalahgunakan wewenang atau melalaikan disiplin organisasi.

### **Penciptaan Iklim yang Membantu**

Pembangunan perkoperasian dari kondisi yang sangat lemah sudah sewajarnya membutuhkan perlindungan dan bimbingan yang secukupnya khususnya dari pemerintah. Hal ini terutama karena masyarakat ekonomi lemah yaitu anggota koperasi baru mulai belajar dalam berbagai segi mengembangkan suatu usaha yang dapat menyejahterakan anggotanya secara memadai. Padahal pemerintah kita sebagai penyelenggara pembangunan nasional berkewajiban untuk menentukan kebijakan-kebijakan dan memprioritaskan fasilitas-fasilitas khusus demi menciptakan keadilan sosial yang diamanatkan ideologi dan konstitusi negara. Jelaslah tanpa campur tangan pemerintah maka koperasi yang masih lemah akan sulit hidup dan berkembang di tengah kekuatan-kekuatan ekonomi lain yang sama-sama memperebutkan hasil-hasil pembangunan.

Amanat konstitusi adalah untuk membangun perkoperasian sehingga menjadi soko guru ekonomi nasional. Karena itu menjadi tugas pemerintah untuk membangun koperasi dalam arti: mendirikan, menyuluhkan, memantapkan, dan memperbanyakkannya. Sudah tentu berbagai kebijakan dan fasilitas khusus itu diadakan oleh pemerintah dalam rangka mengembangkan koperasi dan bukan untuk memanjakannya yang membuat koperasi tetap lemah tidak mempunyai kekuatan. Tugas pembinaan koperasi pada khususnya dilaksanakan oleh birokrasi Departemen Koperasi dari pusat sampai instansi terbawah di seluruh penjuru tanah air. Tetapi jika koperasi telah mampu mandiri berkembang sendiri, campur tangan pemerintah hendaknya ditujukan pada koperasi-koperasi yang lebih membutuhkan pembinaan.

---

<sup>1</sup>Harian *Suara Karya*, 8 Juli 1983.

### **Perluasan Usaha Setelah Koperasi Berkembang**

Perluasan usaha merupakan langkah yang perlu diambil setelah koperasi menghimpun modal yang besar. Apabila satu jenis usaha tertentu berhasil berkembang, sudah selayaknya koperasi diperluas dengan jenis usaha baru yang mempunyai prospek menggembirakan atau dengan jenis usaha yang bersifat menunjang ataupun melengkapi usaha semula. Misalnya koperasi produksi padi kemudian diperluas dengan pengembangan koperasi penggilingan beras atau koperasi budidaya jamur merang. Begitu pula dari koperasi peternakan sapi perah selanjutnya dilengkapi dengan pengembangan koperasi pembuatan keju dan mentega atau koperasi budidaya makanan ternak. Atau meningkatkannya koperasi produksi diperluas dengan pendirian dan pengembangan koperasi simpan-pinjam.

Patut dimaklumi bahwa sebenarnya sangat banyak kemungkinan usaha industri hasil-hasil agraris yang bisa ditangani koperasi, seperti industri pengolahan buah-buahan, industri pengawetan ikan atau daging, industri minyak goreng dari biji-bijian, pembuatan tepung dari ubi-ubian, industri kosmetik/obat tradisional, dan pelistrikan pedesaan yang mendukung industri pedesaan. Niscaya industrialisasi bermacam-macam hasil agraris akan secara langsung mendorong berkembangnya pertanian, peternakan, perikanan, usaha pekarangan yang berarti meningkatkan pendapatan kaum petani. Apabila suatu jenis usaha industri ternyata membutuhkan pengelolaan dan dana yang sangat besar, maka sewajarnya ditangani oleh Puskud (Pusat KUD) di propinsi-propinsi dengan permodalan dari Bukopin. Misalnya dalam mengusahakan industri pabrik susu, pengolahan kulit, dan jasa angkutan umum propinsi.

### **Kemampuan Bekerjasama dengan Sektor Usaha yang Lain**

Sebagai badan usaha yang mengambil bagian dalam perekonomian masyarakat/nasional bagaimanapun koperasi berhubungan dengan kekuatan ekonomi yang lain yaitu perusahaan negara atau perusahaan swasta. Apalagi demi kemajuan koperasi sendiri, mau tak mau diperlukan kerjasama usaha dengan kekuatan-kekuatan ekonomi lain itu. Supaya kerjasama ini sebesar mungkin menguntungkan koperasi, sudah pasti koperasi harus profesional dan mempunyai daya menawar yang kuat. Karena apabila tidak, niscaya koperasi hanya akan disepelekan atau dipermainkan. Sebab itu, di sinilah terasa pentingnya pelaksanaan pembinaan seperti yang diuraikan di atas. Pada khususnya dalam kerjasama usaha ini kekuatan ekonomi di luar koperasi akan mempersyaratkan koperasi dapat dipercaya dan tidak kalah efisien dalam usaha dibandingkan dengan mereka.

Bangun usaha koperasi yang secara hakiki merupakan badan usaha yang bercorak kerjasama ekonomi sudah seharusnya mengembangkan semangat

ini mempunyai kemampuan kerjasama (ekstern) dengan koperasi primer lain dan dengan kekuatan ekonomi yang lain. Dengan terbangunnya suasana kerjasama di antara sejumlah besar koperasi yang berhasil (juga dari koperasi yang belum berhasil), niscaya perkoperasian akan berkembang semakin pesat dan tangguh dan mempunyai kemampuan lebih besar untuk bekerjasama dengan kekuatan ekonomi yang lain. Secara ini perkoperasian menjadi jaringan ekonomi yang benar-benar bisa diandalkan untuk menumbuhkan secara mantap tiap-tiap koperasi primer yang ada dan meluaskan koperasi ke segala wilayah dan sektor.

Jika kerjasama ekonomi baik di dalam koperasi sendiri maupun dengan kekuatan ekonomi lain sudah semakin terlaksana, barulah perkoperasian kita menjadi mekanisme keadilan sosial di dalam masyarakat. Dari terbinanya jaringan ekonomi perkoperasian secara terus-menerus, tentu mudahlah untuk meningkatkan peranan koperasi di negara kita menyamai peranan besar perkoperasian di negara maju seperti negara-negara Skandinavia. Andaikata sampai terwujud jaringan ekonomi perkoperasian integral secara nasional, akan terbangunlah strategi efektif atau kekuatan besar untuk menumbuhkan ekonomi masyarakat lemah serta pemerataan perekonomian bangsa menuju masyarakat adil dan makmur.

Dalam rangka pembangunan perkoperasian sekarang, khususnya koperasi-koperasi di pedesaan, perlu digarisbawahi pernyataan Presiden Soeharto pada hari ulang tahun koperasi yang lalu: "Saya minta agar semua gubernur, bupati, camat, dan kepala desa/lurah benar-benar memperhatikan dengan sungguh-sungguh perkembangan koperasi di daerahnya masing-masing."<sup>1</sup> Sudah barang tentu seluruh pejabat pemerintahan ini merupakan pemegang kunci digiatkannya pembangunan masyarakat Pancasila, pada khususnya masyarakat yang berkeadilan sosial. Dengan memberikan perhatian yang sebesar-besarnya pada pembangunan koperasi di daerahnya masing-masing, maka mereka tidak lagi membuat sila "keadilan sosial" hanya sekedar anjuran moral saja melainkan menjadikannya mekanisme pengamalan.

---

<sup>1</sup>Harian *Sinar Harapan*, 12 Juli 1984.

Metode berproduksi padi ala Bimas ini pada mulanya didasarkan pada penggunaan air secara efektif untuk hamparan-hamparan yang berdekatan. Cara ini mensyaratkan bahwa petani-petani dalam suatu hamparan yang sama harus memiliki pola tindak dalam segala aspek bercocok tanamnya. Kesatuan dalam pola tindak ini kemudian mengilhami dilakukannya penyuluhan secara bersama-sama, yang kemudian dikenal sebagai penyuluhan masal. Kedua aspek inilah - penggunaan air secara bersama dalam satu hamparan dan penyuluhan secara masal - sebenarnya merupakan aspek dasar dari program Bimas. Dalam perkembangan selanjutnya dua aspek ini dilengkapi dengan tiga aspek yang lain yakni penerapan secara intensif pupuk, pestisida dan bibit unggul. Tiga aspek ini yang lebih dikenal sebagai sarana produksi pertanian (saprotran) umumnya sulit disediakan oleh petani. Mereka memerlukan kredit sebagai modal usaha taninya. Karena itu dikembangkanlah kebijakan kredit Bimas paralel dengan penyuluhan masal untuk membantu petani menyediakan saprotran sesuai paket yang ditentukan.

Sebenarnya prinsip-prinsip budidaya demikian sudah bukan hal yang baru lagi. Hanya masalahnya sejauh mana prinsip ini dikembangkan sebagai suatu kebijakan yang konsisten belum begitu intensif pada waktu sebelumnya. Oleh sebab itu sejak lebih disadari bahwa ancaman kurang pangan senantiasa bermuara pada persoalan nasional yang serius, Bimas mulai menarik perhatian para penentu kebijakan nasional. Sejak saat inilah metode berproduksi padi ala Bimas, diangkat dari hanya berskala laboratorium menjadi kebijakan pangan nasional.

Dalam kerangka yang lebih luas kebijakan Bimas merupakan salah satu instrumen dalam kebijakan pertanian. Artinya di luar kebijakan Bimas masih terdapat berbagai pilihan untuk mana kebijakan pertanian dijalankan. Karenanya apakah kebijakan Bimas merupakan instrumen yang paling relevan dalam kurun waktu tertentu haruslah dilihat kedudukan kebijakan ini dalam konteks kebijakan pertanian dan ukuran-ukuran apa yang menunjukkan bahwa kebijakan tersebut dapat dikatakan berhasil.

Secara spesifik setiap kebijakan pertanian ditujukan untuk mencapai swasembada pangan, yang menurut Tim Ahli Bimas (1981)<sup>1</sup> diartikan sebagai keadaan tercukupinya kebutuhan akan bahan pangan pokok dari produksi dalam negeri pada tingkat harga tertentu. Kebutuhan ini mencakup pangan untuk konsumsi manusia, kebutuhan industri dalam negeri, kebutuhan subsektor peternakan dan untuk cadangan pangan nasional. Tercukupinya seluruh kebutuhan ini dari produksi dalam negeri ditandai dengan tidak adanya impor komersial dari komoditi-komoditi pangan dimaksud. Impor bahan pangan secara politik tetap masih dimungkinkan. Selain itu bahan pangan yang diproduksi itu harus dapat didistribusikan ke seluruh pelosok

---

<sup>1</sup>Tim Ahli Bimas (1981), "Swasembada Pangan Konsepsi Kebijaksanaan dan Operasional."

hakikatnya merupakan subsidi. Karena itu pada saatnya nanti, bila petani telah mampu menyediakan input pertaniannya sendiri, bantuan kredit Bimas ini akan dihapus. Ini sejalan dengan pengertian bimbingan masal itu sendiri. Mula-mula petani dibimbing, pada saatnya bimbingan dihentikan dan mereka telah mampu mengelola usaha taninya secara baik.

Kalau pada mulanya kredit Bimas hanyalah bagian dari program Bimas, maka perkembangannya menjadi lain. Hal ini disebabkan kredit Bimas berkaitan secara langsung, tidak hanya dengan peningkatan produksi pangan, melainkan pula dengan masalah-masalah perekonomian nasional secara umum. Dapat dicatat kiranya, kebijakan kredit Bimas selain bermuara pada peningkatan produksi pangan, juga berekses pada kasus kredit macet, manipulasi dan sebagainya. Apalagi setelah kebijakan ini dikembangkan untuk komoditi non-padi, eksekusinya terasa semakin besar. Akibatnya, dalam konteks program Bimas selanjutnya, kredit Bimas senantiasa menjadi masalah sentralnya. Maka tidak mengherankan bila kredit Bimas seringkali disalahartikan dengan program Bimas. Kalau kredit Bimas akan dihapuskan, tentu tidak selalu berarti bahwa program Bimas itu juga akan dihapuskan. Program pembinaan irigasi dan penyuluhan untuk menuju budidaya yang intensif tentu masih dapat dilanjutkan dan bahkan ditingkatkan. Karena itu rencana pemerintah untuk meninjau kembali program Bimas hanyalah dimaksudkan untuk kemungkinannya penghapusan kredit bimas. Hanya masalahnya kredit Bimas telah dikembangkan untuk berbagai komoditi non-padi. Kalau yang akan dihapuskan hanyalah kredit Bimas untuk padi, maka perlu dipertanyakan relevansinya bagi kredit Bimas non-padi lainnya.

## PRESTASI BIMAS PADI

Kiranya sudah jelas bahwa sukses peningkatan produksi padi selama ini tidak lain karena prestasi program Bimas. Kalau pada tahun 1969 produksi beras baru mencapai 12,3 juta ton, maka pada tahun 1981 telah meningkat menjadi 22,3 juta ton. Peningkatan produksi pangan yang hampir dua kali lipat selama dua belas tahun ini menjadikan Indonesia berswasembada pangan, meskipun bersifat sementara. Dalam jangka waktu itu luas areal meningkat sebesar 16,9%, sedangkan produksi per hektar meningkat sebesar 55,5%. Hal ini jelas menunjukkan bahwa program intensifikasi besar peranannya dalam peningkatan produksi pangan. Pada setiap akhir periode Pelita tingkat produksi beras yang dapat dicapai selalu melebihi tingkat produksi yang ditargetkan. Dari segi ini saja sudah cukup untuk mengatakan bahwa program Bimas berhasil.

Penerapan budidaya secara intensif merupakan pasar yang baik bagi hasil-hasil industri seperti pupuk dan pestisida. Selama tahun 1969 sampai dengan 1981 penggunaan pupuk meningkat cepat masing-masing sebesar 503,6% un-

Pernyataan pertama mengingatkan kita pada kasus-kasus kredit macet yang mulai tampak gejalanya beberapa tahun sesudah kredit diterapkan. Tabel 1 menunjukkan perkembangan realisasi kredit Bimas untuk padi dan kecenderungan tunggakan kredit.

Yang menarik dari Tabel 1 tersebut di antaranya adalah kecenderungan persentase tunggakan yang semakin meningkat. Kalau pada tahun 1971/1972 tunggakan kredit baru mencapai 4,66%, pada tahun 1982/1983 sudah meningkat menjadi 94,14%. Sebenarnya, kasus kredit macet bisa saja terjadi untuk segala macam jenis kredit, tetapi kecenderungan yang terjadi pada kredit Bimas ini menandakan bahwa mekanisme kredit Bimas padi tidak bekerja secara optimal. Sebaliknya, bila yang menjadi ukuran adalah keberhasilan produksi padi, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan kredit ini sudah mencapai sasaran.

Sudah tentu prinsip di atas haruslah dikombinasikan, misalnya dengan tujuan peningkatan produksi sebesar-besarnya sementara pengembalian kredit senantiasa dijamin. Tetapi mengingat bahwa kebijakan kredit semacam ini, kenyataannya dikembangkan pula untuk komoditi non-padi, menunjukkan bahwa pemerintah lebih menitikberatkan pada pilihan peningkatan produksi daripada efisiensi pemberian kredit. Bila benar demikian, maka dugaan bahwa kebijakan penghapusan kredit Bimas yang disebabkan oleh karena banyaknya kredit macet, sama sekali tidak beralasan.

Sejak tahun 1972/1973 telah diadakan proyek percontohan Bimas jagung di 9 propinsi. Selanjutnya Bimas palawija ini dikembangkan pula untuk kedelai, kacang tanah, kacang hijau dan sorghum.

Sebagaimana terjadi pada Bimas padi, dalam Bimas palawija ini pun terjadi kasus kredit macet. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2

## REALISASI KREDIT BIMAS PALAWIJA 1971/1972 - 1982/1983

Tahun	Realisasi (juta rupiah)	Tunggakan (%)
1973/1974	1.277,3	6,9
1974/1975	5.393,7	19,4
1975/1976	9.073,8	20,8
1976/1977	8.917,3	24,1
1977/1978	6.894,1	25,6
1978/1979	6.480,5	29,3
1979/1980	5.266,8	25,7
1980/1981	6.215,3	44,5
1981/1982	9.204,0	82,1
1982/1983	3.042,2	98,4

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 1983/1984.

diberikan secara perorangan dan dilakukan oleh BRI Unit Desa. Secara demikian diharapkan tanggung jawab petani atas pengembalian kreditnya menjadi lebih besar. Namun, mekanisme yang baru ini pun belum dapat menjamin pengembalian kredit secara optimal. Kalau demikian perlu dipertanyakan apakah mekanisme kreditnya yang salah atau terdapat sebab-sebab lain yang lebih dominan? Menjawab pertanyaan ini sudah tentu tidak mudah. Namun, bila diperhatikan anatomi dari penunggak kredit, akan diperoleh informasi yang cukup berharga, seperti tampak pada Tabel 3 berikut ini.

Tabel 3

## ANATOMI PENUNGGAK KREDIT

Golongan Penunggak	Jumlah (%)	Rata-rata Tunggakan (Rp)
Petani	72	26.000- 35.000
Guru	1,0 - 0,1	33.000-
Pegawai Negeri lainnya	1,7 - 0,6	35.000- 65.000
Keamanan/Penegak Hukum	0,04-0,01	44.000- 80.000
Aparat Pertanian	0,02-0,01	61.000-136.000
Aparat Pemerintah	9	57.000-204.000
Pedagang, Tokoh Masyarakat	3,7 - 4,7	237.000
Aparat Koperasi	0,01-0,06	324.000
Petugas BRI	2	444.000-577.000

Sumber: Solichin G.P. (*Suara Karya*, 20 Januari 1982).

Sesuai dengan Tabel 3 di atas, ternyata bahwa dari total penunggak kredit, persentase petani menempati urutan terbesar, yaitu 72%. Tetapi bila dilihat rata-rata jumlah tunggakan, tampak bahwa petugas BRI dan aparat koperasi merupakan penunggak dengan rata-rata nominal yang terbesar. Sekalipun jumlahnya hanya sebesar 1%-2%, tetapi dapat diperkirakan bahwa tunggakan setiap orang petugas BRI lebih kurang senilai dengan tunggakan dari 17 orang petani. Dari segi ini saja tampak bahwa dominasi tunggakan kredit dari aparat non-petani ternyata cukup besar. Terlebih lagi bila diingat bahwa kredit ini tidaklah diperuntukkan bagi golongan yang terakhir, berarti bahwa program Bimas justru mengalami hambatan dari aparat-aparat yang menangannya.

Sementara itu tidak sedikit pula petani yang menunggak kreditnya. Tetapi menyalahkan sepenuhnya kepada petani sehubungan dengan banyaknya kredit macet, adalah tidak relevan. Rata-rata jumlah tunggakan mereka relatif kecil, dan di samping itu, kecenderungan kemacetan kredit secara masal, seolah mengabsahkan argumen tidak optimalnya mekanisme kredit. Bila hal ini benar, maka banyaknya kredit macet tidak dapat dipakai sebagai alasan untuk rencana penghapusan kredit bimas. Seandainya petani masih

karena keterkaitannya dengan masalah dana pemerintah, administrasi perkreditan dan penyelewengan - kredit Bimas menjadi masalah sentral dari program Bimas. Terlebih lagi sejak kredit semacam ini dikembangkan untuk komoditi non-padi lainnya, yang sebenarnya masih perlu dipertanyakan relevansinya. Perkembangan ini berakibat banyaknya kredit macet yang akhirnya bermuara pada lahirnya Inpres No. 10 Tahun 1981 tentang program pengembalian kredit masal. Program ini pun tidak mencapai sasaran karena diperkirakan bahwa biaya yang harus dikeluarkan tidak senilai dengan kredit yang dapat dikembalikan.

Rencana penghapusan kredit Bimas hendaknya dilihat dari dua segi yaitu segi petani dan pemerintah. Dari segi petani, tampaknya banyak di antaranya yang sebenarnya masih memerlukan kredit. Karenanya penghapusan kredit tersebut sebaiknya tidak dilakukan secara apriori tanpa memperhatikan petani yang masih memerlukan bantuan kredit murah. Dari segi pemerintah, bila penghapusan kredit Bimas disebabkan oleh menipisnya dana pemerintah, maka konsekuensi yang ditimbulkannya senantiasa ditanggapi sebagai biaya dari suatu kebijakan di bidang pangan.