

Pasang Surut Sejarah BULOG di Indonesia pada tahun 1967-1998 (Up and Down History of BULOG in Indonesia 1967-1998)

Fauzan Adi Ashari , Dr. Tri Chandra Aprianto, M.Hum.
Jurusan Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: Adi.plur88@gmail.com

Abstrak

Penulisan ini membahas tentang Pasang Surut Sejarah BULOG Di Indonesia Pada Tahun 1967-1998. BULOG sebagai lembaga pangan di Indonesia memiliki beberapa tujuan, yaitu mencukupi kebutuhan pangan, khususnya beras, secara nasional dan menjaga kestabilan harga beras di pasar. Masalah kelembagaan pangan di Indonesia sudah dimulai sejak era Kolonial Belanda dan Jepang. BULOG sendiri adalah lembaga pangan Pemerintah Indonesia yang dibangun pada tahun 1967. Dalam perjalanannya, BULOG banyak mengeluarkan strategi dalam upaya untuk meningkatkan produktifitas dan menjaga kestabilan harga beras. Salah satu strategi yang dilaksanakan sampai saat ini adalah operasi pasar yang dianggap masih efektif dalam mengontrol harga beras di pasar ketika harga beras tinggi.

Kata Kunci: BULOG, beras, pangan, kelembagaan.

Abstract

This reating discusses about the history of BULOG in Indonesia 1967-1998. BULOG is the food institutions in Indonesia that has some purposes, they are: to fulfill the food needs of people, especially rice, and to control the stabilization of the rice price in the market. This policy is the initiative of Indonesian government to manage the food problems of people. The history of BULOG is not seperated from the history of food institutions in colonial government. BULOG was built in 1967. In the progression, BULOG had been expended some policy in its strategy to increase the productivity and controled the rice price. For example, one of the strategy is market operation that was believed still effective in controlling the rice price in the market.

Keywords: BULOG, rice, food, institutions.

Pendahuluan

Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia selain sandang dan papan. Ketersediaan bahan pangan sangat menentukan kelangsungan hidup rakyat. Kebutuhan pangan sangatlah vital sehingga keberadaannya wajib dipenuhi setiap rumah tangga dan tidak boleh tidak. Gangguan suplai pangan tidak saja berpotensi mengguncang stabilitas social, tapi juga bisa mengganggu ketahanan nasional. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan kebutuhannya dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Berbagai gejala sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan terganggu. Kondisi kritis ini bahkan dapat membahayakan stabilisasi nasional yang dapat meruntuhkan Pemerintah yang sedang berkuasa.[1] Namun jika pangan tersedia sesuai dengan kebutuhan dan terjangkau secara daya beli, masyarakat akan memberi dukungan terhadap stabilitas nasional di bidang ekonomi dan politik.

Pada tahun 1987, *World Commision on Environment and Development* (WCED) menyerukan perhatian pada masalah besar dan tantangan yang dihadapi pertanian

dunia. Menurut komisi dunia tersebut kebutuhan pangan saat itu dan mendatang harus terpenuhi dengan baik, oleh sebab itu perlu suatu pendekatan baru untuk pembangunan dan pengembangan sistem pertanian. Perhatian dunia terhadap ketahanan pangan dirasakan semakin meningkat disebabkan pangan merupakan kebutuhan dasar yang permintaannya terus meningkat seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dunia. Pemerintah Indonesia perlu mengoreksi sistem ketahanan pangan yang telah dijalankan selama ini. Berangkat dari sini, masih banyaknya permasalahan di sekitar ketahanan pangan, baik itu mengenai kebijakannya maupun struktur kelembagaannya.

Manajemen cadangan pangan yang efektif dan efisien sebagai salah satu aspek penting dalam ketahanan pangan saat ini menjadi sangat mendesak untuk dikembangkan. Alasan yang mendasari adalah situasi iklim di Indonesia saat ini tidak menentu dan kurang bersahabat sehingga menyebabkan bencana seperti longsor, banjir dan kekeringan, sehingga menuntut manajemen cadangan pangan yang efektif dan efisien yang dapat mengatasi

kerawanan pangan. Kondisi gangguan suplai pangan apabila tetap dibiarkan tanpa adanya intervensi dari pemerintah maka akan berakibat defisit konsumsi pada tingkat rumah tangga, bencana kelaparan bahkan kehilangan satu generasi. Selain itu, Bank Dunia memperingatkan bahwa cadangan pangan Indonesia berada dalam titik terendah sehingga bisa menjadi masalah serius jika tidak diatasi sejak awal mengingat cadangan pangan dunia turun hampir setengahnya. Cadangan pangan merupakan suatu kebutuhan untuk menjaga stabilitas pasokan pangan agar masyarakat dapat memenuhi kebutuhan pangannya setiap saat. Dengan berkembangnya sistem distribusi dan perdagangan saat ini, lembaga tersebut mempunyai potensi untuk berkembang menjadi lembaga ekonomi perdesaan yang bergerak baik kegiatan hulu maupun hilir dari produksi pangan.

Perjalanan Perum BULOG dimulai pada saat dibentuknya BULOG pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan keputusan presidium kabinet No. 114/U/Kep/5/1967, dengan tujuan pokok untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi Pemerintahan baru. Eksistensi BULOG tidak terlepas dari sejarah awal peletakan kebijakan pangan yang diambil saat pemerintahan Orde Baru berdiri. Kebijakan tersebut merupakan upaya pemerintah melindungi eksistensi petani, sekaligus menjamin suplai pangan kepada masyarakat dengan harga yang stabil. BULOG didirikan Achmad Tirtosudiro, salah seorang mantan pemimpin logistik Angkatan Darat ini sangat ahli dalam mengelola suplai komoditas untuk memenuhi kebutuhan rakyat. [2]

Selanjutnya tugas pokok BULOG direvisi melalui Keppres No. 39 tahun 1969 tanggal 21 Januari 1969 dengan tugas pokok melakukan stabilisasi harga beras. Hal ini dilatar belakangi kelembagaan pemasaran hasil-hasil pangan belum mampu berperan baik sebagai penyangga kestabilan distribusi dan harga beras. Pada saat panen raya, pasokan pangan hasil pertanian berlimpah ke pasar, sehingga akan menekan harga produk pangan dan dapat mengurangi keuntungan usahatani. Sebaliknya apabila panen tidak berhasil atau pada musim paceklik, harga-harga bahan pangan akan meningkat dengan tajam sehingga dapat mengurangi aksesibilitas konsumen atas pangan sesuai kebutuhan. Pengelolaan cadangan pangan nasional yang tepat dibutuhkan untuk menciptakan pasokan pangan yang stabil dalam mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan dalam negeri terutama saat terjadi bencana, paceklik maupun untuk menjaga stabilitas harga. Kemudian struktur organisasi BULOG direvisi kembali melalui Keppres No. 39 tahun 1987, yang dimaksudkan untuk menyongsong tugas BULOG dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Peran dan tugas yang diemban BULOG tidak lagi semata-mata sebagai lembaga penyangga yang bertugas menjaga stabilitas harga gabah dan pasokan beras kepada masyarakat. Pada perkembangannya, lembaga ini menjadi komponen strategi pemerintah dalam mencapai swasembada pangan. Keberhasilan BULOG dalam stabilisasi harga dan suplai pangan mendorong pemerintah

memberikan tugas tambahan kepada BULOG. Selain beras, BULOG diberi tugas tambahan untuk masuk ke komoditas lain seperti gula, minyak goreng, dan palawija. Perubahan berikutnya dilakukan melalui Keppres No. 103 tahun 1993 yang memperluas tanggung jawab BULOG mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan, yaitu ketika Kepala BULOG dirangkap oleh Menteri.

Selain itu, BULOG diberi kewenangan sebagai importir tunggal. Pada tahun 1995, keluar Keppres No 50, untuk menyempurnakan struktur organisasi BULOG yang pada dasarnya bertujuan untuk lebih mempertajam tugas pokok, fungsi serta peran BULOG. Oleh karena itu, tanggung jawab BULOG lebih difokuskan pada peningkatan stabilisasi dan pengelolaan persediaan bahan pokok dan pangan. Tugas pokok BULOG sesuai Keppres tersebut adalah mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah. Berbagai tugas tambahan inilah yang akhirnya membawa BULOG mampu meraih penghasilan yang sangat besar. Pada masa inilah BULOG mampu mengendalikan harga beras tidak anjlok pada saat panen dan mampu mengendalikan harga beras agar tidak membubung saat paceklik.

Ketika krisis ekonomi menerpa Asia pada 1997, *International Monetary Fund* (IMF) datang untuk "membantu" perekonomian Indonesia dengan resep surat minat atau *Letter of Intent* (LoI). Salah satu sasaran IMF adalah fungsi BULOG yang ketika itu telah diperluas. Melalui LoI, IMF memaksa Soeharto untuk mengurangi fungsi BULOG hanya sebatas mengurus komoditas beras saja. Tuntutan IMF itu dipatuhi Soeharto dengan mengeluarkan Keputusan Presiden. Selanjutnya melalui Keppres No 19 tahun 1998, ruang lingkup komoditas yang ditangani BULOG kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah dengan pihak IMF yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI). Dalam Keppres tersebut, tugas pokok BULOG dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar.[3]

Gangguan pada ketahanan pangan yang disebabkan meroketnya kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi 1997/1998 telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional. Kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah Indonesia dengan pihak IMF yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI) semakin mempersempit kinerja BULOG sebagai penyangga ketahanan pangan. Keppres No 19 tahun 1998 memaksa BULOG dibatasi perannya hanya untuk menangani komoditas beras. Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian skripsi dengan judul "*Pasang Surut Sejarah BULOG di Indonesia pada tahun 1967-1998*". Penulis tertarik mengambil judul tersebut mengingat latar belakang BULOG yang berhasil

mengendalikan harga beras bahkan mengantarkan Negara Indonesia swasembada beras di era 80-an. Namun peran BULOG sebagai penyangga pangan memudar pada waktu krisis ekonomi 1997/1998 ditandai dengan meroketnya kenaikan harga beras.

Lembaga Pangan Zaman Belanda

Sebagaimana telah di singgung secara sekilas dalam Bab Pendahuluan masalah pengelolaan pangan dan kelebagaannya bukanlah monopoli pemerintahan hari itu. Apalagi Indonesia merupakan satu negara yang tidak bisa dipisahkan dengan struktur pemerintahan sebelumnya. Kelebagaannya pangan di Indonesia yang ada sekarang ini juga tidak bisa dilepaskan dengan sejarah lembaga pada masa Kolonial Belanda dan masa pendudukan militer Jepang. Pemerintah Kolonial sebagai peletak dasar dari kelembagaan pangan, sementara pemerintahan Jepang melanjutkan kelembagaan tersebut dengan corak yang berbeda sama sekali dengan Kolonial Belanda. Begitu juga dengan sejarah BULOG sebagai lembaga yang mengatur masalah pangan di Indonesia tidak terlepas dari sejarah lembaga pangan pada masa Kolonial dan militer Jepang.

Kedatangan bangsa-bangsa Eropa ke Nusantara memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap peta komoditi tanaman pangan. Mereka bangsa Eropa rupanya lebih tertarik untuk membeli komoditi berupa rempah-rempah yang harganya cukup tinggi di Eropa. Posisi Nusantara (Indonesia) cukup strategis di mana para pedagang Eropa bisa bersaing dengan kongsi dagang lainnya di India dan kawasan Asia bagian Tengah lainnya. Untuk tanaman rempah-rempah tadi, bangsa Portugis lebih condong ke Kawasan Indonesia Bagian Timur seperti Maluku, NTT, NTB. Keuntungan Indonesia bukan hanya posisinya yang dilintasi oleh garis Khatulistiwa, melainkan sifat tanahnya yang memungkinkan bisa lebih banyak ditanami oleh jenis tanaman lain.

Sejak masa VOC hingga pemerintahan Hindia Belanda, pola kebijakan tanaman pangan lebih banyak difokuskan pada jenis tanaman pangan utama seperti beras, jagung, dan beberapa jenis tanaman perkebunan. Jenis-jenis tanaman yang lebih laku untuk diperdagangkan. Pemerintah Hindia Belanda bahkan pernah menerapkan kebijakan Tanam Paksa atau *Culturstelsel* oleh Van den Bosch yang lebih memfokuskan pada jenis tanaman pertanian utama seperti padi. Diversifikasi ditekankan untuk lebih memfokuskan memperbesar kuantitas produksi tanaman padi. Sekalipun akhirnya mendapatkan pertentangan dan dihapuskan, tetapi tetap tidak merubah pola diversifikasi. Rakyat pribumi tidak memiliki banyak pilihan untuk menanam lebih banyak jenis tanaman lain, kecuali jenis tanaman yang laku untuk diperdagangkan.

Sejalan dengan pengaturan impor beras, pemerintah Kolonial Hindia Belanda melakukan berbagai upaya untuk

meningkatkan produksi tanaman pangan, khususnya padi. Untuk mendukung peningkatan produksi padi tersebut, pemerintah mulai membangun sistem irigasi dan infrastruktur lainnya untuk mendorong jumlah produksi padi di pulau Jawa. Selama ini irigasi menjadi monopoli tanaman perkebunan, sejak masa itu juga diwajibkan untuk kebutuhan pangan, selain itu juga dilakukan kampanye melawan tikus dan penyakit tanaman. Berdasarkan upaya-upaya tersebut, Jawa akhirnya dapat mencapai swadaya pemasokan beras sejak 1936 dan mulai mengeksportnya ke luar Jawa, terutama ke Sumatra dan Kalimantan serta ke luar Negeri.

Menjelang akhir tahun 1930-an pemerintahan Hindia Belanda meningkatkan usaha untuk memperoleh pemasokan beras yang lebih stabil. Pada tahun 1939 didirikan Yayasan Pertolongan Pangan atau *Voeding Smiddellen Fonds* (VMF) yang dibentuk di bawah pengawasan Kementrian Urusan Ekonomi. Lembaga ini bertugas untuk mengadakan pengadaan, penjualan, dan penyediaan bahan pangan dan berfungsi untuk mengamankan pasokan pangan di bawah mobilisasi masa perang. Dengan demikian lembaga VMF ini dilatarbelakangi oleh krisis ekonomi yang dihadapi pemerintah Hindia Belanda saat itu. Selain harga-harga turun secara umum, perekonomian beras Hindia Belanda terpengaruh oleh dua eksportir beras terbesar di Asia Tenggara, Thailand dan Myanmar. Kedua negara tersebut mendevaluasikan mata uangnya dalam rangka menghadapi krisis dunia tersebut. Di samping itu, terdapat juga pasokan beras dari pasar Internasional yang mengakibatkan penurunan pajak ekspor pemerintah Indocina Prancis dan atas penghasilan padi yang baik di India Selatan. Pada tahap itulah pemerintahan Hindia Belanda memutuskan untuk secara langsung campur tangan dalam produksi dan pemasaran padi dengan membentuk VMF tersebut.

Kemudian pada tahun 1941 sebuah organisasi Pusat Pembelian Beras atau yang disebut *Rijst Verkoop Centrale* (RVC) dibentuk di Jakarta, Semarang dan Surabaya di bawah VMF. Dengan demikian, melalui organisasi ini pemerintah Hindia Belanda dapat dengan mudah memperoleh pemasukan beras dalam jumlah besar. Pada dasarnya organisasi ini berbentuk federasi. Mereka adalah persatuan penggiling beras lokal yang memiliki fungsi sebagai organisasi pemerintah untuk mendapatkan pasokan beras langsung dari petani. Organisasi ini memobilisasi hasil pertanian dengan tujuan memperoleh harga yang lebih murah.

Setahun kemudian Tentara Jepang (1942) menyerbu Hindia Belanda. Masuknya Tentara Jepang tersebut sebagai tanda bagi dimulainya kebijakan beras yang baru di Hindia Belanda sehingga pemerintah dapat dengan mudah memperoleh pemasokan dalam jumlah besar dari saluran yang disatukan. Namun kebijakan beras ini sebagai perkembangan lebih lanjut dari kebijakan-kebijakan pada akhir zaman Hindia Belanda.

Lembaga Pangan Zaman Jepang

Di bawah pemerintahan tentara Jepang, Jawa ditetapkan sebagai pemasok beras. Tidak hanya untuk pulau-pulau di luar Jawa, tapi juga Malaya-Inggris, dan Singapura. Beras di Jawa dikenal bermutu tinggi dan rasanya enak, yang lebih disukai oleh orang Jepang dibandingkan dengan beras berbutir panjang yang dihasilkan di daratan Asia Tenggara lainnya. Oleh karena itu, Jepang ingin memperoleh beras dari Jawa, dan kebijakan mereka ditujukan untuk memaksimalkan produksinya dan mengumpulkan beras. Indonesia dikenal dengan tanahnya yang subur, terutama di pulau Jawa. Kebutuhan luar Jawa dan luar negeri tersebut untuk kebutuhan di medan pertempuran di Pasifik Selatan. Pada saat Jepang datang ke Indonesia, tujuan pokok penyerbuan Jepang ke Jawa adalah untuk mengeksploitasi sumber-sumber daya ekonomi untuk menunjang kebutuhan negara mereka saat perang. Berdasarkan alasan tersebut, Jepang mengarahkan kegiatan ekonomi di Jawa untuk kepentingan negaranya. Tentara Jepang juga memobilisasi masyarakat untuk menanam tanaman perang. Meskipun Jawa telah bisa mencukupi kebutuhan makanan pokok untuk pulau Jawa sendiri, keadaan ini tidak bisa berlangsung di bawah pendudukan Jepang karena meningkatnya tuntutan yang dikenakan atas produksi di pulau Jawa. Dengan demikian, petani di bawah pendudukan Jepang hampir tidak mempunyai kebebasan di dalam memilih tanaman yang bisa ditanam di tanah mereka.

Di sisi lain pemerintahan Tentara Jepang juga meningkatkan produksi pertanian yang lain selain beras. Mereka juga meningkatkan produksi tanaman perkebunan yang sebelumnya telah ditanam oleh pemerintah Kolonial Belanda. Pada saat Jepang menduduki Jawa salah satu barang yang paling langka ialah bahan sandang. Yang terutama dibutuhkan pada saat itu ialah kapas. Oleh karena itu pemerintah Jepang pada tahun 1943 memobilisasi petani untuk kapas. Kemudian kapas ditanam di areal tanam seluas 26.062 hektar di seluruh Jawa. Akibat mobilisasi secara paksa tersebut produksinya mencapai sekitar 2.503 ton. Angka ini meningkat tajam, dibanding dengan areal tanam pada masa Kolonial Belanda pada tahun 1937 yakni hanya sekitar 2500 hektar dan produksi kapas mentah 219 ton. Selama jaman pendudukan Tentara Jepang, pemerintah melancarkan propaganda dengan slogan “Melipat gandakan Hasil” sebagai upaya untuk menekan petani di Jawa dalam meningkatkan produksi mereka. Dengan tanah yang relatif subur, Jawa memiliki kondisi yang baik untuk penanaman beras. Dalam periode akhir masa penjajahan Belanda, Jawa memproduksi sekitar 8 juta ton padi per tahun. Area sawah pada tahun 1940 sekitar 3,4 juta hektar atau 42,7 % dari seluruh tanah Jawa.

Pada awal masa pendudukan Jepang (tahun 1942), mereka hanya meneruskan kebijakan Belanda dalam mengontrol beras. Pemerintah Jepang ingin memberi kesan bila petani masih memiliki kebebasan untuk menyisihkan produksi mereka dan setiap pasukan Jepang membeli beras yang dibutuhkan dari petani. Namun selama

periode Maret-Juni tahun 1942, keseimbangan antara penawaran dan permintaan terganggu akibat situasi perang hingga akhirnya harga beras jatuh. Melihat ketidakseimbangan tersebut pada bulan Agustus 1942, Pemerintah Militer Jepang (*Gunseikanbu*) mengambil langkah pertama untuk memperoleh bahan pangan secara sistematis. Pada titik ini pemerintah Tentara Jepang mulai berpikir mendirikan satu lembaga yang mengatur pangan. Akhirnya Pemerintah Jepang membentuk *Shokuryo Kanri Zimoshu* (SKZ), Kantor pengelolaan makanan di bawah Departemen Perindustrian pemerintah Tentara Jepang. Lembaga pangan di bawah pimpinan pemerintahan Jepang ini bertugas melakukan pembelian padi dari petani dengan harga yang sangat rendah. Lembaga ini dibentuk di bawah Departemen Perindustrian. SKZ dengan cabang Semarang, bertanggung jawab atas pengenalan seluruh proses pembelian dan distribusi beras di bawah monopoli negara. SKZ menetapkan jumlah padi yang harus dibeli pemerintah dan menetapkan harga beras resmi juga merancang program terperinci untuk distribusi beras bagi penduduk perkotaan.

Pada bulan April 1943, pasar beras bebas sama sekali dilarang, dan petani diharuskan untuk menyerahkan sejumlah tertentu dari hasil panen mereka kepada pemerintah, program ini disebut program “Wajib Serah Padi”. Padi yang diserahkan akan digiling dan didistribusikan melalui tangan pemerintah. Penggilingan dan pedagang beras yang ada tidak lagi diizinkan untuk beroperasi kecuali sebagai agen-agen teknis SKZ yang diizinkan untuk mengolah atau menangani beras dengan imbalan tertentu. Di bawah SKZ, seluruh penggilingan beras dan pedagang beras yang ada direorganisasikan ke dalam persekutuan Jepang di setiap Karesidenan. Keanggotaan mereka (pemilik usaha penggilingan beras) bersifat wajib, dan mereka tidak diizinkan beroperasi kecuali jika bergabung dengan SKZ. Pedagang beras juga disatukan ke dalam sebuah organisasi semi-pemerintah yang disebut *Beikoku Oroshiuri Kumiai* (B.O.K., Persatuan Pedagang Besar Beras) yang dibentuk di setiap karesidenan. Anggota persatuan ini menerima beras melalui persatuan penggiling beras di karesidenan masing-masing, lalu mereka mendistribusikannya kepada toko-toko eceran di bawah peraturan pemerintah.

Pada bulan November 1943, ketika pemerintah mengundang suatu program yang disebut *Kinkyu Shokuryo Taisaku* (Tindakan-Tindakan Mendesak Mengenai Bahan Makanan). Di bawah program ini, peraturan pemerintah dalam peningkatan produksi dipusatkan pada:

- (a) Pengenalan jenis padi baru.
- (b) Inovasi teknik-teknik penanaman.
- (c) Peningkatan infrastruktur pertanian.
- (d) Perluasan sawah.
- (e) Propaganda dan latihan yang ditujukan bagi petani.

Jepang berusaha meningkatkan produksi padi dengan cara meningkatkan produktivitas per hektar serta memperluas wilayah penanaman. Akan tetapi, karena tidak ada lahan lagi untuk kebijakan yang terakhir ini, di pulau Jawa dimana sudah ditanami begitu intensif, tekanan lebih

diberikan pada yang disebut pertama. Sejauh beras merupakan persoalan, Jepang sendiri merupakan produsen dengan teknologi yang relatif maju dan memiliki banyak ahli yang berpengalaman, dan Jepang sangat bernafsu untuk memindahkan teknologi mereka kepada petani Jawa melalui semua cara dari aspek-aspek yang disebutkan di atas. Dalam program yang pertama, yaitu pengenalan jenis padi baru, pemerintah Jepang memperkenalkan jenis-jenis padi baru yang lebih cocok dengan kondisi ekologi Jawa. Salah satu bibit baru yang direkomendasikan pada saat itu ialah beras borai dari Taiwan. Padi ini berasal dari padi Jepang yang dicampur dengan padi lokal Taiwan. Masa pertumbuhannya sangat pendek sehingga mampu menyediakan persediaan beras dalam waktu yang singkat. Karisidenan Cirebon dan Kedu ditunjuk sebagai wilayah-wilayah percobaan untuk padi jenis baru ini, dan bibitnya secara gratis dibagikan oleh pemerintah pada petani disana.

Kemudian dalam program inovasi teknik, Jepang mengenalkan teknik penanaman dengan cara memindahkan bibit tanaman padi pada garis-garis lurus dengan jarak tanam tertentudiantara bibit tersebut. Sebelum mengenal teknik ini, petani di Jawa menanam padi secara acak di sawah, dan Jepang menemukan bahwa hal itu merupakan salah satu sebab rendahnya tingkat produktifitas padi. Oleh karena itu Jepang memerintahkan insinyur pertanian Jepang untuk mengajarkan teknik penanaman padi mengikuti cara Jepang.

Dan program yang ketiga adalah perluasan areal tanam. Proyek ini meliputi skema untuk memperluas areal tanam melalui pembangunan irigasi, penebangan hutan, peningkatan kesuburan tanah, reklamasi tanah liar dan berawa-awa serta perubahan-perubahan didalam pemanfaatan tanah. Hasilnya, areal penghasil makanan diperluas dengan mengurangi produksi tanaman eksplor seperti tebu, teh dan kopi. 46.000 hektar tanaman teh dan 20.000 hektar tanaman kopi dialihkan menjadi persawahan. Pengalihan ladang tebu menjadi persawahan bahkan lebih jelas lagi. Produksi gula pada tahun 1944 dan 1945 berkurang masing-masing sampai 37%.

Lembaga Pangan Zaman Soekarno

Dari penjelasan singkat di atas, dapat diketahui bagaimana lembaga pangan penting dikelola dalam penyediaan pangan bagi Negara. Meskipun pada masa pemerintah Hindia Belanda maupun pendudukan Tentara Jepang tersebut dalam mengelola beras cenderung lebih mengutamakan kepentingan politik dan ekonomi pemerintahan pada masa itu. Kendati begitu hal tersebut juga berpengaruh terhadap rakyat, khususnya pada masyarakat petani dalam menjaga ketersediaan pangan maupun meningkatkan produktifitas mereka. Selain itu, hal tersebut juga menjadi warisan sejarah dalam mengatur ketersediaan beras secara nasional di Indonesia pada masa kemerdekaan. Dalam hal ini, peran Negara dalam menentukan kebijakan mengelola pangan memiliki dampak

yang signifikan terhadap kestabilan pangan, baik dari aspek ketersediaan maupun harga pangan dalam negeri.

Selanjutnya pada masa awal kemerdekaan (1945-1950), pemerintah RI juga melihat pentingnya masalah pangan. pada masa awal kemerdekaan situasi ekonomi masih tidak menentu, akibatnya pemerintah melakukan kebijakan dengan menekan harga beras. Pada saat itu pemerintah mulai memasukkan beras sebagai komponen gaji bulanan pegawai negeri sipil. Karenanya tidak salah terdapat keluhan bila tujuannya yakni agar rezim Soekarno mendapatkan kesetiaan dan dukungan politik. Kebijakan ini terus berlangsung hingga masa rezim Soeharto.

Pada awal kemerdekaan Indonesia, pemerintah mendirikan dua organisasi untuk menangani penyediaan dan distribusi pangan. Lembaga Pertama, untuk wilayah Republik Indonesia terdapat Jawatan Pengawasan Makanan Rakyat. Sementara Lembaga Kedua, untuk wilayah pendudukan Belanda, pemerintah RI menghidupkan kembali VMF dengan tugas seperti yang telah dijalankan di tahun 1939.[4] Kedua lembaga tersebut lahir dalam situasi perang dan berada dalam dua struktur Pemerintahan, Republik Indonesia dan Republik Indonesia Serikat. Kedua lembaga tersebut bekerja hingga berlangsungnya pergerakan kedaulatan dari pemerintah Belanda ke Pemerintah RI (1949). Kemudian pada tahun 1950, Pemerintah RI membentuk satu Yayasan Bahan Makanan (BAMA). Lembaga tersebut memiliki beberapa tugas:

- (I) Membeli.
- (II) Menjual.
- (III) Mengadakan persediaan pangan untuk rakyat Indonesia.

Selang dua tahun kemudian, di bawah Kementerian Perekonomian BAMA diubah menjadi Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM). Lembaga ini lebih banyak berhubungan dengan masalah distribusi/pemerataan pangan. Dalam periode ini mulailah dilaksanakan kebijaksanaan dan usaha stabilisasi harga beras melalui pengadaan beras oleh pemerintah di pasaran. Tahun 1958 selain (YUBM) yang ditugaskan untuk impor didirikan pula Yayasan Badan Pembelian Padi (YBPP) (1958-1964) yang dibentuk didaerah-daerah dan bertugas untuk membeli padi.

Badan pemerintah yang selalu berganti-ganti nama hingga akhir masa Demokrasi Terpimpin dalam mengurus beras tersebut. Kendati sering terjadi pergantian nama, akan tetapi tidak selamanya mampu menjaga kestabilan harga dan pengadaan beras secara nasional. Faktor alam, profesionalitas dalam pengelolaan dan faktor-faktor eksternal (kestabilan politik) selama itu sangat berpengaruh terhadap keberhasilan tersebut. Intervensi pemerintah ke dalam mekanisme pasar perdagangan beras ini menimbulkan konsekuensi tertentu, dimana lembaga ini menjadi satu-satunya lembaga yang signifikan dalam ekonomi beras. Pada tahun 1963, Indonesia mengalami gejala kelangkaan beras. Kemudian Soekarno mulai mencanangkan gerakan mengganti beras dengan jagung, sebagai antisipasi menurunnya produksi beras dan mulai tingginya angka inflasi.

Kondisi yang tak menguntungkan ini bersamaan dengan semakin tidak beresnya lembaga penyangga beras saat itu, yakni YUBM. Lembaga ini dinilai gagal mengelola keseimbangan pemasokan dan permintaan terhadap beras secara proporsional, termasuk dalam pendistribusiannya. Gagalnya lembaga YUBM tersebut juga disebabkan oleh struktur ekonomi nasional yang sudah tidak kondusif untuk menjalankan fungsinya dalam hal pengadaan beras.

Hal ini lalu mendorong kebijakan baru dalam penanganan beras dimana pada tahun 1964 Yayasan Urusan Bahan Makanan dilebur menjadi BPUP (Badan Pelaksana Urusan Pangan). Tugas badan ini mengurus persediaan bahan pangan di seluruh Indonesia. Namun pada masa setelah berdirinya BPUP ini, masalah beras tetap tidak bisa teratasi oleh berbagai faktor yang salah satunya karena kondisi ekonomi politik yang terjadi di Indonesia maupun luar negeri. Hal ini menyebabkan kelangkaan beras dan harga yang membumbung tinggi. Setelah melewati krisis ini, menyebabkan gudang-gudang beras BPUP sebagian besar sudah kosong.

Ketika rezim Orde Baru mulai ditegakkan pada tahun 1966, pemerintahan itu menghadapi kondisi krisis beras tersebut. Oleh karena itu, keluarlah Keputusan Presidium Kabinet Ampera. No. 87/1966 tanggal 23 April 1966, untuk membentuk Komando Logistik Nasional (KOLONGAS). Tugas KOLONGAS adalah mengendalikan operasional bahan-bahan pokok kebutuhan hidup. Kebijakan dan tindakan yang diambil untuk menanggulangi kekurangan stok waktu itu adalah mencari beras luar negeri.

Kendati KOLONGAS secara relative sudah mampu menekan laju harga beras, namun kenaikan beras pada tahun berikutnya (1967) tidak terkendalikan lagi. Untuk menangani persoalan ini pemerintah, pada masa Presiden Soeharto KOLONGAS dirombak dan ditransformasikan ke dalam organisasi baru dengan nama BULOG (Badan Urusan Logistik), yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 114/KEP, 1967. Berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 272/1967, BULOG dinyatakan sebagai "Single Purchasing Agency" dan Bank Indonesia ditunjuk sebagai (Single Financing Agency) (Inpres No. 1/1968). Tugas BULOG yang utama adalah berfungsi sebagai badan tunggal pengendalian kebutuhan pangan nasional. Lembaga ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden dalam hal pengelolaan ketersediaan pangan nasional.

Jadi dalam kurun waktu 22 tahun sejak kemerdekaan Indonesia, lembaga pangan yang tugas dan fungsinya seperti yang telah diuraikan di atas, mengalami beberapa pergantian nama. Tidak hanya dalam lembaga yang berubah namun juga pada tugas dan fungsi lembaga tersebut. Di bawah ini tabel perubahan nama lembaga pangan sejak awal kemerdekaan (tahun 1945) hingga lembaga pangan di Indonesia menjadi BULOG (Badan Urusan Logistik).

Seperti yang telah dijelaskan dalam uraian di atas, pada tanggal 10 Mei 1967 dengan Keppres, Presiden Soeharto, No. 272/1967, KOLONGAS diubah menjadi BULOG. Kepala staf KOLONGAS, Achmad Tirtosudiro, ditunjuk sebagai KABULOG yang pertama. Tugas BULOG yang pertama adalah berfungsi sebagai badan tunggal

pengendalian kebutuhan pangan nasional. Melihat lingkup tugasnya, badan ini sangat strategis dan karenanya mempunyai wewenang khusus yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dalam mengelola persediaan pangan secara nasional.

Pada awal pembentukannya, KOLONGAS relatif beruntung. Ini terutama ditandai dengan kemampuannya menekan harga beras. Walaupun pada esensinya kenaikan-kenaikan harga beras selama tahun 1966 tidak bisa dihindarkan, namun kecenderungan itu sudah jauh relatif berkurang dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Kenyataan ini terlihat pada relatif lambannya kenaikan harga beras. Pada April 1966, misalnya, harga beras telah mencapai Rp 4,4/kg. Bulan berikutnya naik menjadi Rp 4,5/kg. Pada pertengahan tahun (bulan Juni) telah menjadi Rp 5,6. Dan puncak kenaikan terjadi pada akhir tahun, yang mencapai harga Rp 8,8/kg. Namun, seperti telah dijelaskan di atas, dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya, kenaikan angka ini tidaklah begitu tajam. Kenaikan harga itu memang tidak setajam tahun sebelumnya. Misalnya tahun 1964 harga beras kualitas rendah saat itu mencapai Rp 202,08/kg, sedangkan tahun sesudahnya sudah mencapai Rp 726,04/kg. (harga berdasarkan perhitungan uang lama). Relatif lambannya peningkatan harga beras itu berhubungan dengan kenaikan produksi nasional yang pada tahun itu telah mencapai 10,75 juta ton. Kenaikan produksi ini juga diimbangi oleh besarnya impor beras yang mencapai 309 ribu ton.

Impor beras yang mencapai ratusan ribu ton di atas, dalam beberapa hal, adalah bukti dari efektifitas kerja lembaga baru itu dalam menangani pengadaan beras. Impor dalam jumlah yang sebanyak ini didapat dengan cara-cara yang dipergunakan KOLONGAS dengan memakai atau melalui pihak-pihak ketiga, atau menggunakan jasa swasta untuk membeli beras di luar negeri. Dari jumlah 308 ribu ton impor di tahun 1966, 107.006 ton didapat di Amerika (beras PL-480) yang juga didapat melalui pihak-pihak ketiga, sehubungan dengan hubungan diplomatik Indonesia-Amerika belum pulih sepenuhnya. Meski demikian, bantuan Amerika pada tahap awal ini tergolong cukup besar.

Lembaga Pangan BULOG

Beras merupakan komoditas pangan strategis dunia. Konsumen dari makanan ini berjumlah sekitar 3 miliar penduduk. Jumlah ini hampir setara dengan separuh penduduk dunia. Sebagai negara yang memiliki jumlah lahan yang tidak sedikit, tentu saja ini merupakan sebuah modal yang besar. Sebab, jika modal ini dapat dimanfaatkan untuk produksi pertanian, maka akan menjadi sebuah keuntungan yang besar.

Setidak-tidaknya perbaikan dan pelaksanaan pengelolaan beras oleh BULOG itu terlihat pada kenyataan bahwa pada tahun 1968 produksi padi dapat meningkat dengan tajam. Hal ini berarti menambah stok beras yang dimiliki BULOG. Jika sebelumnya BULOG yang hanya memiliki stok sebesar 151 ton beras, maka kini telah bertambah berlipat lipat. Hal ini terjadi karena kenaikan produksi beras pada tingkat nasional telah mencapai 11,67

juta ton. Sementara jumlah itu semakin bertambah melalui impor beras sebesar 628,4 ribu ton. Boleh dikatakan, inilah masa di mana untuk pertama kalinya persediaan beras nasional cukup melimpah. Sebagai akibatnya, telah pula meningkatkan persediaan beras menjadi 98 kg perkapita pada tahun 1968. Sedangkan harga beras kualitas rendah di pasaran dapat ditekan sekita Rp 48,13/kg.

Koreksi kebijakan yang telah dimulai tahun 1968 itu, memang pada akhirnya semakin mengukuhkan institusionalisasi peran BULOG dalam stabilisasi dan penataan sistem ekonomi nasional. Dalam kerangka itu, BULOG lantas memperkenalkan konsep *bufferstock*. Konsep ini diperkenalkan oleh Leon A. Mears dan Saleh Afiff, yang bertumpu pada empat argumen dasar, yaitu:

1. Harga dasar atau *floor price* yang dapat merangsang peningkatan produksi.
2. Harga batas tertinggi atau *ceiling price* yang layak dan terjangkau oleh konsumen.
3. Marjin yang cukup antara harga dasar dengan harga batas tertinggi guna menutup biaya penyimpanan dan perawatan stok antara musim panen dan musim paceklik.
4. Perbedaan harga yang cukup antara daerah produsen dan daerah konsumen sehingga dapat mendorong perdagangan antar daerah.

Implikasi dari pemikiran ini adalah diturunkannya kebijakan harga dasar sebagaimana diumumkan Presiden pada Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1969. Di samping itu, BULOG juga harus menyiapkan suatu mekanisme yang mampu menampung peningkatan produksi dalam jumlah berapa pun, terutama pada saat produksi/suplai melimpah. Semua ini ditujukan agar supaya petani produsen tidak dirugikan dan dapat jaminan untuk tetap giat bekerja dan berproduksi. Dari sini, BULOG diharapkan dapat menjadi sumber suplai beras di saat pasar kekurangan beras. Inilah yang disebut dengan konsep *bufferstock*. Untuk menunjang peran itu, maka keluarlah Keputusan Presiden No. 11 tahun 1969 yang merengfusalisasikan BULOG secara mendasar. Di situ disebutkan dengan tegas bahwa tugas pokok BULOG adalah membantu usaha-usaha pemerintah untuk menstabilkan harga-harga sembilan bahan pokok, dan salah satunya adalah penyediaan *bufferstock* beras. Konsep *bufferstock* ini lalu ditunjang dengan keberadaan BULOG sebagai *single purchasing agency* dan Bank Indonesia sebagai *single financing agency*.

Posisi BULOG yang sedemikian itu dan berikut instrumen kebijakan politik yang mendukungnya, telah mendorong BULOG dan Departemen Pertanian dapat dengan segera menerapkan kebijakan modernisasi pertanian melalui pengenalan varitas unggul, penggunaan pupuk, penyuluhan pertanian secara massif (Bimas) serta didukung oleh kredit yang memadai bagi petani. Gebrakan-gebrakan ini, seperti yang telah diuraikan di muka, ditunjang hampir sepenuhnya oleh faktor-faktor alam yang

sangat baik pada tahun-tahun akhir dekade 1960-an. BULOG, dengan kombinasi dukungan finansial, politik dan keramahan alam itu, mempunyai kemampuan untuk menggenjot kenaikan produksi beras sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini dengan amat mengesankan.

Dalam skala global, sektor pertanian Indonesia pernah menjadi primadona dunia. Revolusi hijau, sekalipun kini banyak dikritik, yang dicanangkan oleh rezim Orde Baru, berhasil menjadikan Indonesia sebagai negara yang mengalami tingkat produktivitas beras tertinggi di dunia. Pada tahun 1970-1984 (14 tahun), produksi beras nasional meningkat dari angka 1,8 ton perhektar menjadi 3,01 ton perhektar.[5] Artinya, selama 14 tahun ada kenaikan setara dengan 1,2 ton perhektar. Bandingkan dengan Jepang yang membutuhkan waktu selama 68 tahun untuk meningkatkan produksi padi sebanyak 1,28 ton perhektar. Prestasi Indonesia tersebut juga tidak bisa dibandingkan dengan Taiwan, yang untuk meningkatkan produksi padi sebanyak 1,5 ton perhektar membutuhkan waktu 57 tahun. Berdasarkan hal tersebut bisa dilihat bahwa manajemen pangan begitu penting untuk dikelola dengan baik. Pada masa Orde Baru ini manajemen pangan dikelola oleh Badan Urusana Logistik atau BULOG.

BULOG didirikan oleh pemerintah Orde Baru dengan mandat pada tahun 1967 untuk mengendalikan harga dan penyediaan harga pokok, terutama pada tingkat konsumen. Dalam perkembangan selanjutnya, peran BULOG tidak hanya terbatas pada beras saja tapi juga pada pengendalian harga dan penyediaan komoditas lain seperti gula pasir, tepung terigu, kedelai, pakan ternak, minyak goreng dan kebutuhan pokok lainnya yang dilakukan secara insidental terutama saat situasi harga meningkat.[6] Dalam perkembangannya BULOG lebih diprioritaskan pada penyediaan maupun pengadaan beras.

Perjalanan BULOG mengalami banyak perubahan/revisi dari pemerintah. Pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan keputusan Presidium Kabinet No. 114/U/Kep/5/1967, dengan tujuan pokok untuk mengamankan penyediaan pangan nasional. Selanjutnya, Keppres tersebut direvisi melalui Keppres No. 39 tahun 1969 tanggal 21 Januari 1969 dengan mengatur tugas pokok BULOG yang ditugaskan untuk melakukan stabilisasi harga beras. Reorganisasi BULOG berdasarkan Keputusan Presiden No.11/1969, struktur organisasi BULOG diubah. Tugas BULOG yaitu membantu Pemerintah untuk menstabilkan harga pangan khususnya 9 bahan pokok. Tahun 1969 mulailah dibangun beberapa konsep dasar kebijaksanaan pangan yang erat kaitannya dengan pola pembangunan ekonomi nasional antara lain: konsep *floor* dan *ceiling price*, konsep *bufferstock*, dan sistem serta tatacara pengadaan, pengangkutan, penyimpanan dan penyaluran.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, status hukum BULOG adalah sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) berdasarkan Keppres RI No. 39 tahun 1978, dengan tugas membantu persediaan dalam rangka menjaga kestabilan harga bagi kepentingan petani maupun konsumen sesuai kebijaksanaan umum Pemerintah. Kemudian tugas pokok itu direvisi kembali

melalui Keppres No 39 tahun 1987, yang dimaksudkan untuk menyosong tugas BULOG dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Perubahan berikutnya dilakukan melalui Keppres No. 103 tahun 1993, pada saat itu Kepala BULOG dijabat oleh Ibrahim Hasan, yang memperluas tanggung jawab BULOG mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan, yaitu ketika Kepala BULOG dirangkap oleh Menteri.

Selain mengatur tentang tugas dan fungsi BULOG, Dalam Keppres tersebut juga mengatur tentang struktur organisasi dan tata kelola BULOG. Dengan keputusan tersebut, BULOG terdiri dari 3 unsur yang menjalankan masing-masing fungsinya, yaitu: Pimpinan, Staf dan Pelaksana. Pimpinan BULOG dipimpin oleh seorang Kepala yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Selain BULOG yang secara nasional ini, setiap daerah juga memiliki BULOG Daerah yang kemudian dinamakan BULOGDA. BULOGDA ini bentukan dan bertanggung jawab langsung pada Gubernur/ Kepala Daerah tingkat I.

Dari penjelasan singkat di atas, bisa dilihat bahwa kerja BULOG dalam mengelola pangan di Indonesia, bergantung pada UU, yaitu melalui Keputusan Presiden. Selain mengatur wewenang BULOG, melalui Keppres juga, pemerintah mengatur tentang struktur, tata kerja, pembiayaan, kepegawaian, dan BULOG daerah.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, status hukum BULOG adalah sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) berdasarkan Keppres RI No. 39 tahun 1978, dengan tugas membantu persediaan dalam rangka menjaga kestabilan harga bagi kepentingan petani maupun konsumen sesuai kebijaksanaan umum Pemerintah.

Kemudian tugas pokok itu direvisi kembali melalui Keppres No 39 tahun 1987, yang dimaksudkan untuk menyosong tugas BULOG dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Perubahan berikutnya dilakukan melalui Keppres No. 103 tahun 1993, pada saat itu Kepala BULOG dijabat oleh Ibrahim Hasan, yang memperluas tanggung jawab BULOG mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan, yaitu ketika Kepala BULOG dirangkap oleh Menteri.

Setidak-tidaknya perbaikan dan pelaksanaan pengelolaan beras oleh BULOG itu terlihat pada kenyataan bahwa pada tahun 1968 produksi padi dapat meningkat dengan tajam. Hal ini berarti menambah stok beras yang dimiliki BULOG. Jika sebelumnya BULOG yang hanya memiliki stok sebesar 151 ton beras, maka kini telah bertambah berlipat lipatan. Hal ini terjadi karena kenaikan produksi beras pada tingkat nasional telah mencapai 11,67 juta ton. Sementara jumlah itu semakin bertambah melalui impor beras sebesar 628,4 ribu ton.

Boleh dikatakan, inilah masa di mana untuk pertama kalinya persediaan beras nasional cukup melimpah. Sebagai akibatnya, telah pula meningkatkan persediaan beras menjadi 98 kg perkapita pada tahun 1968. Sedangkan

harga beras kualitas rendah di pasaran dapat ditekan sekitar Rp 48,13/kg.

BULOG mempunyai tugas pokok mengendalikan harga, membina ketersediaan, keamanan dan pembinaan mutu gabah, beras, gula, gandum, terigu, kedelai, bungkil kedelai serta bahan pangan dan pakan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan dan pakan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan dan mutu pangan berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah.

Selanjutnya melalui Keppres No 19 tahun 1998, ruang lingkup komoditas yang ditangani BULOG kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah dengan pihak IMF yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI). Dalam Keppres tersebut, tugas pokok BULOG dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar. Dari banyak perubahan dan penentuan tugas diatas, bisa disimpulkan bahwa pemerintah menentukan tugas BULOG dengan tujuan umum yang berkaitan dengan konsep ketahanan pangan nasional.

Sejarah berdirinya BULOG diawali pada Era Orde Baru, yaitu ketika Soeharto menjadi Presiden menggantikan Sukarno. Pada awal rezim Orde Baru, pemerintah memandang beras sebagai sumber utama kenaikan inflasi karena harga beras tinggi. Penanganan pengendalian operasional bahan pokok kebutuhan hidup dilaksanakan oleh Komando Logistik Nasional (KOLGNAS) yang dibentuk dengan Keputusan Presidium Kabinet Ampera Nomor 87 Tahun 1966. Tugas pokok lembaga ini adalah pengendalian operasional pengadaan dan pendistribusian bahan kebutuhan hidup, khususnya beras. Pada tahap awal, fungsi utama KOLGNAS sebetulnya adalah mensuplai kebutuhan beras pegawai negeri, dan keperluan korps militer.[7]

Badan ini bersifat non departemen dan langsung berada dan dibawah tanggung jawab Presiden. Pada awal pembentukannya, KOLGNAS berhasil menekan harga beras. Walaupun pada kenyataannya kenaikan-kenaikan harga beras selama tahun 1966 tidaklah bisa dihindarkan, namun kecenderungan itu relatif berkurang dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Pada April 1966, misalnya, harga beras mencapai Rp 4,4/kg. Bulan berikutnya naik menjadi Rp 4,5/kg. Dan puncak kenaikan terjadi pada akhir tahun, yang mencapai harga Rp 8,8/kg. Namun dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya, kenaikan angka ini tidaklah begitu tajam. Misalnya pada tahun 1964 harga beras kualitas rendah saat itu mencapai Rp 202,08/kg, sedangkan tahun 1965 mencapai Rp 726,04/kg. Peningkatan harga beras itu berhubungan dengan kenaikan produksi nasional yang pada tahun itu telah mencapai 10,75 juta ton. Kenaikan produksi ini juga di imbangi oleh besarnya impor beras yang mencapai 308 ribu ton.

Memasuki tahun 1967, krisis ekonomi terus berlanjut. Pada tahun tersebut, tingkat inflasi Indonesia berada dalam posisi 85%. Untuk mengurangi laju infasi, pemerintah

menggunakan strategi pengendalian harga beras.[8] Pada titik inilah pemerintah dihadapkan pada 2 pilihan. Pertama, harga beras diserahkan pada mekanisme pasar. Artinya, kewenangan pemerintah bukan dalam hal mengintervensi harga beras secara langsung, melainkan menjaga agar permintaan dan penawaran dapat berjalan secara sempurna. Kedua, pemerintah melakukan langsung terhadap harga beras, baik itu melalui penyediaan berbagai macam subsidi, melakukan perencanaan stok, cadangan beras, dsb.

Di awal berdirinya pada 10 Mei 1967, BULOG adalah lembaga yang berfungsi sebagai penyedia dan pendistribusi pangan bagi rakyat. Dengan kewenangan lebih luas dalam stabilisasi harga, menetapkan pemasok, dan menjaga ketahanan pangan, BULOG. Posisinya sebagai lembaga yang langsung di bawah presiden menjadikan BULOG bisa menikmati dana non bujeter di luar anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Itu yang menyebabkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sulit menjamah BULOG.

Pada saat itu BULOG berbentuk sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut LPND. LPND adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. LPND berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. LPND mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BULOG saat LPND merupakan sebuah lembaga yang diciptakan khusus, baik dari bentuk usaha, jenis usaha dan pelaporan keuangannya. Kedudukannya adalah sebagai sebuah lembaga pemerintah strategis yang sifatnya “otonom” dan berada di luar pengawasan departemen.

Secara administratif BULOG berada di bawah koordinasi Sekretariat Negara sejak tahun 1973, tetapi dalam prakteknya, KABULOG bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Hak istimewa BULOG ini mengakibatkannya mempunyai suatu kewenangan khusus sehingga tidak tersentuh oleh peraturan pemerintah, dan terus terjadi hingga keluarnya Keppres No.103/2001. Jadi, BULOG menikmati masa istimewanya selama 28 tahun.

Dalam LoI yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dan IMF pada tahun 1998, secara khusus ditekankan perlunya perubahan status hukum BULOG agar menjadi lembaga yang lebih efisien, transparan dan akuntabel. Sehubungan dengan adanya tuntutan untuk melakukan perubahan, BULOG telah melakukan berbagai kajian-kajian baik oleh intern BULOG maupun pihak ekstern.

Pertama, tim intern BULOG pada tahun 1998 telah mengkaji ulang peran BULOG sekarang dan perubahan lembaganya di masa mendatang. Hal ini dilanjutkan dengan kegiatan sarasehan pada bulan Januari 2000 yang

melibatkan BULOG dan DOLOG selindo dalam rangka menetapkan arahan untuk penyesuaian tugas dan fungsi yang kemudian disebut sebagai “Paradigma Baru BULOG”.

Kedua, kajian ahli dari Universitas Indonesia (UI) pada tahun 1999 yang menganalisa berbagai bentuk badan hukum yang dapat dipilih oleh BULOG, yakni LPND seperti sekarang, atau berubah menjadi Persero, Badan Hukum Milik Negara (BHMN), Perjan atau Perum. Hasil kajian tersebut menyarankan agar BULOG memilih Perum sebagai bentuk badan hukum untuk menjalankan dua fungsi bersamaan, yaitu fungsi publik dan komersial.

Ketiga, kajian auditor internasional Arthur Andersen pada tahun 1999 yang telah mengaudit tingkat efisiensi operasional BULOG. Secara khusus, BULOG disarankan agar menyempurnakan struktur organisasi, dan memperbaiki kebijakan internal, sistim, proses dan pengawasan sehingga dapat memperbaiki efisiensi dan memperkecil terjadinya KKN di masa mendatang.

Keempat, kajian bersama dengan Bernas Malaysia pada tahun 2000 untuk melihat berbagai perubahan yang dilakukan oleh Malaysia dan merancang kemungkinan penerapannya di Indonesia.

Kelima, kajian konsultan internasional Price Waterhouse Coopers (PWC) pada tahun 2001 yang telah menyusun perencanaan korporasi termasuk perumusan visi dan misi serta strategi BULOG, menganalisa core business dan tahapan transformasi lembaga BULOG untuk berubah menjadi lembaga Perum. Keenam, dukungan politik yang cukup kuat dari anggota DPR RI, khususnya Komisi III dalam berbagai hearing antara BULOG dengan Komisi III DPR RI selama periode 2000-2002.

Kemelut Pangan

Mengawali masa pemerintahannya pada tahun 1966, Presiden Soeharto memprioritaskan sektor agraria dan mengeluarkan berbagai kebijakan yang mengarah pada revolusi pangan. Hal ini ditempuh karena kemiskinan dan kelangkaan pangan menjadi prahara sekaligus pemantik munculnya konflik dan krisis politik yang melanda Indonesia yang masih belia saat itu.

Terkait dengan hal itu, kebijakan pokok yang dianut Pemerintah Orde Baru untuk mengatasi kemelut ekonomi pada tahun 1966-1967 adalah menghilangkan dua sumber pokok inflasi yaitu defisit anggaran dan kredit murah. Masalah beras yang merupakan salah satu penyebab utama inflasi, menjadi titik pusat perhatian Pemerintah dan menetapkan bahwa: (i) Semua arus pembiayaan untuk beras dikelola secara terpusat. (ii) Perencanaan impor beras secara bertahap diketatkan. Pada akhirnya, untuk mengatasi masalah tersebut keluarlah Keputusan Presiden No.69 tahun 1967, KOLGNAS dibubarkan. Kemudian pada tanggal 10 Mei 1967 dibentuk Badan Urusan Logistik (BULOG) melalui Keputusan Presiden No. 114/U/Kep/1967. Badan baru ini dirancang sebagai Lembaga pembeli tunggal untuk beras (Keppres No.272/1967), sedangkan Bank Indonesia ditetapkan sebagai penyandang dana tunggal untuk pembelian beras.

Berdasarkan Keppres tersebut, tugas BULOG yang utama adalah berfungsi sebagai badan tunggal pengendalian kebutuhan pangan nasional. Selain itu, badan ini sangat strategis karena mempunyai wewenang khusus dalam mengelola persediaan pangan secara nasional, dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Kendatipun BULOG telah lahir sebagai badan yang dirancang untuk mengatasi problem beras tersebut, dalam tahun-tahun awal pembentukannya, lembaga ini masih tetap tidak berdaya mengatasi kenaikan harga beras. Pada tahun 1967 itu, kenaikan harga beras melambung hingga 200% dibandingkan tahun sebelumnya. Jika pada Desember 1966, harga beras Rp 8,9/kg maka pada Desember tahun 1967 harga itu mencapai Rp 32,50/kg. Kenaikan harga beras ini dikarenakan produksi nasional yang semakin menurun seiring dengan musim kemarau yang panjang tahun 1967. Disamping itu, pada saat yang bersamaan persediaan beras dunia juga sedang menipis. Keadaan ini menyebabkan persediaan beras nasional menurun. Pada tahun 1967 tersebut persediaan beras hanya 9,87 juta ton.

Krisis beras tahun 1967 tersebut memang kemudian berdampak pada perbaikan-perbaikan mekanisme BULOG dalam menyangga persediaan beras. Pengalaman tahun 1967, di mana BULOG terkena anggaran dana yang ketat yang berimplikasi pada beratnya BULOG dalam mengusahakan impor beras, lalu melahirkan koreksi terhadap struktur keuangan BULOG. Pemerintah rupanya menyadari bahwa tanpa adanya kekuatan keuangan BULOG, maka fungsinya akan menjadi kurang maksimal. Oleh tuntutan obyektif itu, maka posisi dan fungsi lembaga non-departemen yang strategis ini diperlukan secara khusus, terutama dalam hal memperkuat struktur keuangannya.

Maka, pada tahun 1968 itu, dikeluarkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1968, di mana Bank Indonesia dinyatakan satu-satunya sumber dana untuk pembelian beras BULOG dan sistemnya ditetapkan dengan sistem L/C dengan bunga hanya 3%. Di samping itu, rekomendasi panitia itu juga menetapkan BULOG sebagai lembaga satu-satunya pembeli beras untuk keperluan pemerintah. Instrumen-instrumen kebijakan ini menjadikan posisi keuangan BULOG dan juga posisi politiknya, menjadi lebih kuat dari pada sebelumnya.

Pada masa 1967-1968 merupakan fase peletakan fondasi yang kokoh bagi pertanian Indonesia untuk mencapai swasembada pangan.[9] Krisis beras tahun 1967 berdampak pada perbaikan-perbaikan mekanisme BULOG dalam menyangga persediaan beras. Dari pengalaman tersebut Pemerintah melakukan koreksi struktur keuangan BULOG. Pemerintah menganggap bahwa kurang maksimalnya fungsi BULOG dalam mengatasi krisis beras tergantung pada kekuatan keuangan BULOG. Oleh karena itu Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden No.69 Tahun 1967 dalam hal memperkuat struktur keuangan BULOG. Dalam Inpres tersebut, Bank Indonesia

dinyatakan sebagai satu-satunya sumber dana untuk pembelian beras BULOG.

Pada masa itu produksi beras mencapai 2 juta ton lebih dan produktifitas pertanian mencapai 2 ½ ton per hektar. Selama fase ini, penyerapan beras oleh BULOG mencapai angka 3,59% total produksi beras dalam negeri atau sekitar 500.000 ton setiap tahunnya. Tiga kebijakan yang dianggap penting pada fase ini adalah intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi.[10] Intensifikasi adalah penggunaan teknologi biologi dan kimia (pupuk, benih unggul, pestisida, dan herbisida. Ektensifikasi adalah perluasan area yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan dan pertanian lain. Sedangkan diversifikasi adalah penganekaragaman usaha pertanian untuk menambah pendapatan rumah tangga petani, usaha tani terpadu peternakan perikanan. Selain itu infrastruktur vital seperti sarana irigasi, jalan dan industri pendukung seperti semen, pupuk dan lain sebagainya.

Hasilnya, perbaikan dan pelaksanaan kebijakan baru tersebut terlihat pada kenyataan bahwa pada tahun 1968 produksi padi dapat meningkat dengan tajam. Jika sebelumnya BULOG yang hanya memiliki stok sebesar 151 ton beras, maka kini semakin bertambah melalui impor beras sebesar 628,4 ribu ton. Sebagai akibatnya, hal ini berarti juga meningkatkan persediaan beras menjadi 98 kg perkapita pada tahun 1968, naik 8 poin dari tahun sebelumnya.

Dari kondisi krisis yang terjadi pada tahun 1967-1968 tersebut, pada tanggal 20 Januari 1969 dikeluarkan Keppres RI No.11/1969, yang merefungsionalisasikan BULOG secara mendasar. Dalam keputusan tersebut struktur organisasi BULOG disesuaikan dengan tugas barunya sebagai pengelola cadangan pangan (*bufferstock*) dalam rangka mendukung upaya nasional untuk meningkatkan produksi pangan.

BULOG dan Beras Petani

Dari Kepres No 11/1969 itu, memperlihatkan bahwa pemerintah hendak melakukan pengendalian harga di tingkat minimum dan di tingkat maksimum. Yang dimaksud dengan harga minimum adalah harga beras yang dilepas oleh petani. Sedangkan harga maksimum adalah harga beras di pasar grosir. Kebijakan ini mendorong BULOG untuk menempati "posisi antara" diantara petani, penjual pengecer dan konsumen. Di sinilah BULOG memainkan peran yang sangat vital yaitu berusaha untuk mengatasi kecemasan dan memenuhi keinginan 3 pihak yang saling bertolak belakang.

BULOG membeli beras dari petani dengan harga yang sudah ditentukan pemerintah sekaligus mengalirkannya pada penjual dengan harga yang juga ditentukan oleh

pemerintah. Tantangan pemerintah selanjutnya adalah menetapkan harga minimum dan maksimum yang dapat mengembirakan semua pihak. Sebab, menetapkan harga beras selalu mengandung dilema. Di satu sisi petani menghendaki harga beras yang tinggi, sedangkan di sisi lain, konsumen menghendaki harga beras yang tidak terlampaui tinggi. Jika pemerintah tidak berhati-hati dalam menetapkan harga beras, maka ekonomi beras terancam macet. Dengan kebijakan pemerintah tersebut, stabilitas harga dan pemenuhan stok beras nasional bisa dibilang berjalan aman hingga tahun 1971. Namun, pada tahun 1972, terjadi krisis beras lagi.

Dalam tahun-tahun berikutnya dekade, 1960-an itu telah melambungkan harapan pemerintah akan keberhasilan mencapai swasembada pangan dalam waktu yang sesingkat mungkin. Dengan bekal gambaran yang mengembirakan sebelumnya itu, BULOG memasang target yang sangat optimistis. Memasuki tahun 1972, BULOG dan pemerintah merancang akan tercapainya swasembada beras. Target yang seperti dikatakan di atas sangat ambisius ini, didasarkan pada asumsi bahwa melalui revolusi hijau yang telah dilaksanakan itu, maka akan segera terjadi perkembangan dan surplus beras diestimasikan akan terjadi mulai tahun 1972. Dalam konteks inilah, dengan nada yang sedikit berapi-api karena kisah keberhasilan di masa lalu Muslimin Nasution, Kepala bagian Industri dan pemasaran berkata: Mungkin sekali kita akan mengeksport beras ke luar negeri. Dengan sedikit mengulang, dan terutama dalam penilaian yang bersifat *post-factum*, ucapan Muslimin ini menjadi terdengar sangat optimistis. Namun pada waktu itu, gairah gairah dan optimisme menggejala di mana-mana. Maka dengan asumsi dan estimasi ini, BULOG merancang *Macra policy* (Kebijakan Umum) untuk tahun 1972 sebagai berikut:

1. Usaha stabilisasi harga ditempatkan pada *aplace ini the shadow* sedangkan pembangunan proyek adalah *a place in the sun*.
2. Permintaan bantuan pada IGGI dikurangi.
3. Penyisihan dana untuk pembelian dalam negeri tidak perlu tergesa-gesa. Kualitas beras yang dibeli diperketat sampai 25% beras patah. Dan saluran pembeliannya dipersulit dan di perpanjang.

Namun skenario optimistik itu mulai berantakan justru ketika baru saja dicanangkan. Pada bulan April 1972 itu, daya serap BULOG terhadap beras telah jauh menurun. Lembaga ini hanya mampu membeli 138.000 ton. Dan tidak lama kemudian, jumlah daya serap ini semakin menyusut karena harus menginjeksi pasar yang sudah mulai kekurangan beras. Hingga bulan Juli tahun itu, BULOG hanya mampu menghimpun 82.857 ton beras, suatu angka yang hanya sepertiga besarnya dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Pada bulan Juli itu pula persediaan BULOG secara keseluruhan hanya 986.000 ton. Jumlah ini segera harus berkurang dalam jumlah besar, karena sebanyak 790.000 ton harus segera didistribusikan

ke pasar-pasar. Sebagai akibatnya, stok BULOG turun drastis, menjadi hanya 196.000 ton.

Pada tahun 1972, krisis beras disebabkan karena stok beras dalam gudang BULOG tidak mencukupi, yaitu hanya sekitar 196.000 ton. Krisis pangan 1972 dan awal 1973 tersebut juga meruntuhkan stabilitas ekonomi yang dibangun sejak tahun 1968, sangat mempengaruhi kebijakan-kebijakan ekonomi dan mendorong dilakukannya revisi-revisi kebijakan pangan. Revisi-revisi kebijakan pangan tersebut adalah perbaikan sistem pemasaran dan disamping itu, BULOG kemudian memperkuat perdagangan beras melalui impor. Revisi kebijakan ini kemudian melahirkan konsep keamanan pangan atau *food security*. [11] Selain itu, kebijakan *bufferstock* beras ditingkatkan menjadi 1 juta ton.

Dalam kerangka inilah revisi kebijakan perberasan terus dilakukan. Kebijakan pasca krisis pangan pada tahun 1972 diantaranya adalah diperkenalkannya lembaga Badan Usaha Unit Desa (BUUD) dan Koperasi Unit Desa (KUD) sebagai lembaga paling terdepan dalam penyerapan beras di dalam negeri dalam waktu singkat. Lembaga BUUD ini diterapkan atas dasar pengalaman yang berhasil dilaksanakan di Yogyakarta pada musim panen tahun 1970/1971. Hadirnya BUUD dan KUD sebagai mata rantai pembelian dan penyaluran beras ini adalah solusi dari kelemahan institusional dan struktural sebelumnya, dimana BULOG pernah tidak mampu mengendalikan jalur distribusi.

Dengan kondisi pasar beras yang mulai kosong itu, mendorong BULOG “menjadwal ulang” (*rescheduled*) program-programnya, berupa penganuliran proyeksi-proyeksinya pada awal tahun. Maka pada bulan Agustus 1972 itu juga, BULOG langsung mengadakan koreksi-koreksi kebijakan umumnya sebagai berikut:

1. Memperlonggarkan persyaratan kualitas menjadi 35% *broken*.
2. Kembali ke sistem pembelian loco penggilingan.
3. Memperbesar uang muka sampai 50%.
4. Mengikutsertakan BUUD dengan memberikan uang muka 100%.

Tetapi upaya-upaya itu rupanya tak mampu menahan kenaikan harga beras di pasar domestik. Mulai bulan September, harga beras turun melonjak hingga akhir tahun. Pada bulan Oktober harga beras di pasaran sudah sekitar Rp 50/kg. Di Jakarta, Yogyakarta, Lampung harga itu telah mencapai Rp 54/kg. Harga-harga itu terus merambat naik hingga dua kali lipat pada bulan November. Para spekulan dan pedagang beras rupanya punya andil besar dalam mendongkrak harga ini, mengingat kosongnya stok beras BULOG. pada bulan November, di beberapa kota besar harga beras telah mencapai sekitar Rp 100/kg. Sementara itu, di luar Jawa harga malah lebih tinggi. Ujung Pandang mencatat harga beras itu mencapai Rp 125/kg.

Sementara itu, kenaikan harga beras yang tak terkendalikan ini, segera memukul kehidupan rakyat yang berpenghasilan kecil. Ancaman kelaparan, tulis *Merdeka*, saat itu telah membayangi beberapa kabupaten di Jawa

Tengah, yaitu Demak, Pati, Jepara, Grobogan, Pekalongan, dan Klaten. Maka, BULOG pun menghadapi kepanikan dengan meroketnya harga ini. Operasi-operasi *dropping* pasar terus dilakukan guna membendung membumbungnya harga beras, sambil terus berupaya mengimpor beras sebesar-besarnya. Di Jakarta, misalnya, *dropping* beras dilakukan setiap hari sebanyak 500 ton. Jumlah ini lalu ditambah menjadi 1000 ton setiap hari mulai bulan November.

Namun injeksi pasar secara besar-besaran yang dilakukan BULOG, melalui serangkaian upaya *dropping* beras itu, tetap tidak mampu mengendalikan lonjakan harga. Misalnya, beras BULOG yang dilempar ke pasar dengan harga eceran Rp 52,5/kg tak juga mampu menurunkan “demam ekonomi beras” ini. Ini terjadi karena kekuatan-kekuatan luar BULOG itulah yang sesungguhnya mengontrol secara riil fluktuasi harga beras. Karena di dalam prakteknya, begitu beras lepas dari tangan BULOG, maka dengan segera komoditi yang paling strategis itu jatuh dan dikuasai oleh kaum spekulan.

Dan kecenderungan serta ketidakmampuan BULOG menjangkau tangannya sampai jauh keluar itu diakui oleh pejabat BULOG sendiri. “Berkisar 30 sampai 40% dari sejumlah beras *dropping* dinyatakan lolos”, ujar Muslimin Nasution yang melukiskan “semacam sindikat grosir beras non-pribumi yang memiliki jaringan-jaringan yang sangat kompleks serta sukar untuk ditembus”.

Untuk menembus jaringan pengecer beras itu, BULOG kemudian langsung mengambil tindakan dengan mengecerkan beras secara langsung kepada masyarakat. lembaga ini kemudian membuka kos-kios pengecer beras dengan harga standar BULOG di beberapa kota besar. Injeksi pasar modal demikian, tentu saja, langsung diserbu masyarakat. Antrian panjang untuk membeli beras BULOG ini kemudian mewarnai penjualan beras ini. Di Surabaya, antrian itu hanya dalam tempo 2 ½ jam sudah habis diserbu konsumen beras. Di Solo, Laporan *Merdeka*, antrian itu bahkan telah dimulai jam 2.30 pagi.

Di pihak lain, penurunan produksi itu mendorong pemerintah untuk mengimpor beras lebih besar lagi guna memasok pasar domestik yang sedang guncang itu. Tetapi, upaya impor beras itu menimbulkan permasalahan tersendiri, karena pada waktu yang bersamaan hampir di seluruh sentra-sentra produksi beras dunia dilanda kekeringan. Thailand yang selama ini telah menjadi sentra produksi dunia mengalami bencana kekeringan pula. Sehingga harga beras Thailand mengalami kenaikan tajam pada paruh terakhir tahun 1972 itu. Untunglah, walau hasilnya jauh dari yang diharapkan, pemerintah juga mengupayakan impor dari Amerika dan Birma, serta Malaysia. Sebagai akibatnya, kuantitas impor beras tahun 1972 yang krisis ini cukup besar yang segera membawa Indonesia, saat itu, dikategorikan sebagai negara pengimpor beras terbesar nomor 2 di dunia.

BULOG dan Impor Beras

Keputusan politik pemerintah untuk mengimpor beras merupakan keputusan yang sering menjadi kontroversial dikalangan masyarakat terutama petani. Petani menjadi entitas yang mendapatkan dampak langsung dari kebijakan politik tersebut. Dalam sejarah bangsa Indonesia, pemerintah hanya dua kali –selama Indonesia merdeka– melakukan impor beras yaitu pada tahun 1945 dan 1984. Walaupun kapasitas impor beras sampai saat ini sudah menurun drastis, akan tetapi isu impor ini selalu menjadi pembicaraan hangat dikalangan elit politik dan pebisnis perberasan (baca : mafia beras). Permasalahan impor memang masalah ketidakberdayaan suatu negara dalam memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya. Apalagi Indonesia merupakan negara yang subur akan sumberdaya pertanian. Semakin jelas bahwa Indonesia sangat tidak berdaya dalam permasalahan beras.

Di dalam tahun 1972 itu, telah ditandatangani impor hingga sebesar 1.063.000 ton, yang sebagian dari realisasinya berlangsung hingga bulan Maret 1973. Angka impor sebesar ini, memang dua kali lipat lebih dari angka impor sebelumnya dan mencakup atau melibatkan berbagai negara di dalam proses “pemburuan” beras secara besar-besaran itu. Negara-negara itu adalah:

1. Pakistan

Pada bulan November itu, BULOG membeli beras dari Pakistan sebanyak 55.000 ton. Pembelian ini adalah pembelian komersial dengan dana bantuan dari Australia.

2. Amerika Serikat

Indonesia mendapatkan beras dari Amerika pada tahun 1972 ini senilai US\$ 122,3 juta. Paket bantuan pangan Amerika ini adaah dalam kerangka kebijakan “pembendungan komunis” Amerika. Sebanyak 25.000 ton beras pada bulan November 1972 sudah sampai di Indonesia.

3. Malaysia

Malaysia meminjamkan beras sebesar 20.000 ton. Pinjaman ini dapat dikembalikan dalam bentuk beras atau bentuk lainnya. Beras Malaysia ini akan datang menjelang lebaran atau pertengahan November.

4. RRC

Beras RRC yang diimpor pada tahun 1972 seluruhnya berjumlah 110.000 ton. Beras RRC ini tidak diimpor langsung dari RRC melainkan didapatkan di pasar beras Hongkong, Jepang, dan Muangthai. Realisasi impor ini, pada bulan November itu, seluruhnya bisa didatangkan ke Indonesia.

5. Jepang

Impor beras dari Jepang sebanyak 400.000 ton. Impor ini merupakan perjanjian *G to G* (Government to Government) atau antar pemerintah. Impor ini 150.000 tonnya adalah permintaan tambahan pada bulan November. Dan realisasi impor ini baru datang mulai bulan Januari hingga Maret 1973.

6. Thailand

Thailand adalah negara pengekspor beras terbesar. Komitmen yang ditandatangani selama tahun 1972 sebesar 433.000 ton yang terbagi dalam dua gelombang. Akan tetapi operasi beras yang didasarkan pada impor besar-besaran ini memang pada akhirnya membuahkan

hasil. Dengan impor sebanyak itu, maka harga beras mulai tahun 1973 kembali dapat dikendalikan. Sebagai *flash back*, keadaan yang menggembirakan semacam ini, sangat berbeda dengan apa yang dialami pada tahun 1972. Sebab, pada masa itu, diketahui bahwa realisasi pembelian BULOG dalam negeri sampai Desember 1972 hanya 160.307b ton. Angka ini berarti hanya 26% dari tahun sebelumnya. Sebagai akibatnya, kenaikan harga beras ini akhirnya tak bisa terhindarkan dan mendongkrak angka inflasi hingga sebesar 25,84%, di mana sektor makanan saja menyumbang 44,64%. “

Selain itu, konsep *bufferstock* beras ditingkatkan menjadi 1 juta ton. Peningkatan *bufferstock* itu sebagai usaha untuk menjaga stabilitas pangan dalam menghadapi krisis beras seperti yang pernah terjadi sebelumnya. Krisis yang terjadi pada tahun 1972 adalah salah perhitungan dalam melihat stok beras yang salah. Pada waktu itu, BULOG mengeluarkan kebijakan untuk menurunkan daya serap BULOG terhadap beras. Lembaga ini membeli 138 ribu ton karena stok beras yang dimiliki beras pada saat itu 986.000 ton. Namun tidak lama kemudian, BULOG harus menginjeksi pasar yang sudah mulai kekurangan beras. Oleh karena itu, persediaan BULOG berkurang dalam jumlah besar, karena sebanyak 790.000 ton harus segera di distribusikan ke pasar-pasar. Sebagai akibatnya, stok BULOG turun drastis menjadi 196.000 ton.

Pengalaman krisis beras tersebut menunjukkan bahwa ketika terjadi penurunan produksi sebesar 1% saja, harga beras telah melambung tinggi dan ini berhubungan kuat dengan minimnya stok beras BULOG. Karenanya, mulai tahun 1973 ini *bufferstock* ini ditingkatkan sebesar 1.000.000 ton.

Pada tahun 1978-1986, disebut sebagai fase tumbuh tinggi. Pada fase ini sektor pertanian tumbuh lebih dari 5,7%, karena strategi pembangunan memang berbasis pertanian. Peningkatan produksi pangan, perkebunan, perikanan, dan peternakan semuanya tumbuh tinggi dan bahkan mencatat angka pertumbuhan produksi 6,8%. Pada tahun 1984, produksi beras mencapai rekor tertinggi yaitu lebih dari 26,5 juta ton beras. Ini berarti terjadi peningkatan sebanyak 2,3% jika dibandingkan produksi beras tahun sebelumnya. Hal ini juga berimbas pada penyerapan beras oleh BULOG yang pada tahun 1985 mampu menyerap 2,03 juta ton beras.

Kesuksesan pada fase ini adalah hasil dari upaya pemerintah dalam meningkatkan produktivitas di bidang pertanian yang dikenal dengan program Revolusi Hijau yang dirintis sejak tahun 1963. Program ini menitik beratkan pada penggunaan teknologi pertanian yang lebih moderen. Melalui program ini produktivitas di bidang pertanian mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hanya dalam tempo 14 tahun pelaksanaannya, produksi padi di Indonesia bisa dipompa dari 1,8 ton per hektar menjadi 3,01 ton per hektar, dan puncaknya adalah tercapainya swasembada beras pada tahun 1984.

Periode 1986 sampai 1998 inilah yang kemudian disebut sebagai fase dekonstruksi. Pada masa-masa ini, BULOG tidak lagi memiliki peran yang strategis dalam mengelola komoditas beras. Tak bisa dipungkiri bahwa selama masa Orde Baru, permasalahan beras dari mulai pengadaan sampai penyaluran sepenuhnya menjadi tanggung jawab BULOG.

Sehingga Bustanul Arifin menyebutkan bahwa periode 1975-1997 merupakan monopoli beras oleh BULOG. Namun terhitung tahun 1997, peranan BULOG tersebut mulai digantikan oleh pihak swasta. Dengan terlibatnya pihak swasta dalam kegiatan pengadaan beras, maka dalam waktu singkat pasaran dalam negeri kebanjiran beras impor. Karena pihak swasta tersebut juga diizinkan melakukan praktek impor beras. Jika pada tahun 1965 Indonesia menghasilkan total 8,8 juta ton beras, volume impor beras hanya 9% atau setara dengan 819.000 ton beras, dan hal ini terus melonjak bahkan sampai pada tahun 1998 total impor beras Indonesia mencapai 7,1 juta ton beras atau setara dengan 22,8% dari total suplai beras nasional.

Selain itu efek lain dari kebijakan tersebut, yakni ketika petani menjadi sangat bergantung kepada Negara khususnya terhadap harga beras atau gabah yang ditentukan oleh BULOG, maka ketika Negara terkena krisis petani pun juga terkena krisis. Contoh dari dampak kebijakan tersebut terjadi kerusuhan pada pertengahan Januari 1998 di daerah Jember dan Banyuwangi. Menurut Hotman Siahaan, ini terjadi karena paradigma ekonomi kita yang mengutamakan pertumbuhan. Dengan paradigma ini, posisi petani menjadi sangat tergantung kepada negara. Dan ketika negara terkena krisis, maka petani pun ikut terkena juga.

Untuk memberikan dukungan bagi peningkatan produksi padi dan pendapatan petani, pemerintah telah mengimplementasikan berbagai kebijakan perberasan. Pada periode sebelum krisis (1970-1996), pemerintah telah mengimplementasikan kebijakan harga dasar gabah (HDG), kebijakan subsidi benih, kebijakan subsidi pupuk, kebijakan subsidi kredit usaha tani padi, manajemen stok dan monopoli impor oleh bulog, penyediaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) untuk pengadaan gabah oleh BULOG, subsidi untuk BULOG dalam melakukan operasi pasar yaitu pada saat harga beras tinggi BULOG harus menjual dengan harga murah, dan kebijakan tarif impor beras. Pada periode krisis (1997-1999), pemerintah menerapkan kebijakan transisi yaitu menghapus semua kebijakan kecuali kebijakan harga dasar gabah dan melakukan liberalisasi impor beras.[12]

Bagi Indonesia, pangan diidentikkan dengan beras karena jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama. Pengalaman telah membuktikan kepada kita bahwa gangguan pada ketahanan pangan seperti meroketnya kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi 1997/1998, yang berkembang menjadi krisis multidimensi, telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional. Nilai strategis beras juga disebabkan karena beras adalah makanan pokok paling penting. Beras memiliki pengaruh yang besar dalam

bidang ekonomi (penyerapan tenaga kerja, pertumbuhan dan dinamika ekonomi pedesaan), lingkungan (menjaga tata guna air dan udara bersih) dan sosial politik (perekat bangsa, ketertiban dan keamanan). Beras juga merupakan sumber utama pemenuhan gizi yang meliputi kalori, protein, lemak, dan vitamin.

Dengan pertimbangan pentingnya beras tersebut, Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangannya dari produksi dalam negeri. Pertimbangan tersebut menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya semakin membesar dengan sebaran populasi yang luas dan cakupan geografis yang luas dan tersebar. Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kriteria kecukupan konsumsi maupun persyaratan operasional logistik. Kegiatan pengelolaan pangan oleh Pemerintah seringkali mendapat kritik karena adanya ketidak-sempurnaan kegiatan-kegiatan intervensi itu sendiri baik yang disebabkan oleh kelemahan dalam proses penyusunan kebijakannya maupun karena akibatnya yang akan menimbulkan distorsi pasar. Intervensi akan dianggap reasonable kalau dilakukan dalam keadaan defisit pangan atau jika terjadi surplus produksi yang berlebihan, dan jika infrastruktur pemasaran dan kelembagaan tidak cukup berkembang dan kompetitif untuk melindungi kepentingan produsen dan konsumen. Kemudahan mewujudkan ketersediaan pangan, stok pangan dunia yang tersedia dalam jumlah besar serta kemungkinan alternatif baru bentuk program stabilisasi harga, mendorong berbagai pihak untuk selalu mengevaluasi kembali kebijakan pangan Pemerintah.

KESIMPULAN

Permasalahan pangan terkait erat dengan keberlangsungan hidup suatu bangsa dan kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan pangan rakyat di setiap negara. Selain itu, isu ketahanan pangan juga sangat penting dalam stabilitas politik dan ekonomi sebuah negara. Dibutuhkan badan atau lembaga yang khusus untuk mengelola pangan ini dengan baik agar ketahanan pangan sebuah negara dapat tercapai dan dipertahankan. Di Indonesia, badan pengelola pangan memiliki sejarah yang panjang, sebelum akhirnya BULOG berdiri dan berjalan hingga saat ini. Sejak dari jaman Kolonial Belanda, Kolonial Jepang, Orde Lama dan Orde Baru, lembaga yang mengurus pangan mengalami banyak perubahan nama hingga peran, tugas dan fungsinya dalam kegiatan pengelolaan pangan di Indonesia.

Kehadiran BULOG sebagai sebuah lembaga stabilisasi harga pangan memiliki arti khusus dan strategis dalam menunjang keberhasilan Pemerintah pada masa orde baru. Kehadirannya adalah bagian dari komitmen politik Orba terhadap terciptanya stabilitas ekonomi. Keluarnya Keppres RI No.11/1969 membuat struktur BULOG harus menyesuaikan diri terhadap misi barunya, yakni dari penunjang peningkatan produksi pangan menjadi *bufferstock* dan distribusi untuk golongan anggaran.

BULOG dirancang sebagai badan untuk mengatasi problem beras. Pada awal berdirinya, tahun 1967-1968,

BULOG menghadapi krisis beras yang disebabkan persediaan beras dunia yang menipis. Karena pada saat itu Indonesia masih mengimpor beras dari luar negeri untuk mencukupi kebutuhan beras nasional. Belajar dari pengalaman tersebut pada tahun 1969 dikeluarkan Keppres RI No.11/1969 yang menugaskan BULOG untuk mengelola cadangan pangan dalam rangka mendukung upaya nasional untuk meningkatkan produksi pangan, yang disebut dengan konsep *bufferstock*. Dengan kebijakan tersebut pemerintah melakukan pengendalian harga beli pada petani dan harga jual di pasaran. Di sini BULOG menempati posisi antara petani dan penjual. Dengan keputusan tersebut stabilitas harga dan pemenuhan stok beras berjalan aman hingga tahun 1971.

Namun setelah itu, pada tahun 1972 terjadi lagi krisis beras yang disebabkan karena stok beras dalam gudang BULOG tidak mencukupi. Hal tersebut mempengaruhi kebijakan-kebijakan ekonomi dan mendorong dilakukannya revisi-revisi kebijakan pangan. Akibatnya, BULOG banyak mengimpor beras kembali yang sebagian dari realisasinya berlangsung hingga bulan Maret 1973 dan cadangan beras ditargetkan menjadi 1 juta ton. Usaha-usaha atau kebijakan-kebijakan dalam perberasan ini mencapai hasilnya pada tahun 1984. Pada tahun tersebut Indonesia dapat mencapai swasembada beras. Dengan pencapaian tersebut Indonesia berubah menjadi negara pengekspor beras.

Perubahan terjadi lagi pada lembaga pengelola pangan ini. Pada tahun 1987, struktur organisasi BULOG direvisi melalui Keppres No.39 tahun 1987. Peran BULOG adalah sebagai lembaga yang bertugas menjaga stabilitas harga gabah dan pasokan beras kepada masyarakat. Selain itu BULOG diberi wewenang untuk mengelola komoditas lain yaitu gula, minyak goreng dan palawija. Hingga pada tahun 1995 BULOG mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan ternak dan palawija. Dengan wewenang ini BULOG mengendalikan harga di pasar atau bisa dikatakan memonopoli harga komoditas pangan di Indonesia.

Puncak lemahnya tugas dan wewenang BULOG terjadi pada akhir masa pemerintahan Orde Lama. Pada saat krisis ekonomi terjadi pada tahun 1997, Indonesia mengirim *Letter of Intent* (LoI) pada *International Monetary Fund* (IMF) untuk membantu Indonesia untuk menghadapi krisis yang terjadi saat itu. Berdasarkan hal tersebut ruang lingkup komoditas yang ditangani BULOG kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh pemerintah dengan pihak IMF. Tugas pokok BULOG hanya untuk menangani komoditas beras.

Pada masa pemerintahan Soeharto juga dikembangkan institusi-institusi yang mendukung pertanian, mulai dari koperasi yang melayani kebutuhan pokok petani dalam usaha agribisnisnya, BULOG yang menampung hasil dari petani, institusi penelitian seperti BPTP yang berkembang untuk menghasilkan inovasi untuk pengembangan pertanian yang pada masa Soeharto salah satu produknya yang cukup terkenal adalah Varietas Unggul Tahan Wereng (VUTW), hingga berbagai bentuk kerjasama antar lembaga yang terkait penyediaan sarana prasarana yang

mendukung pertanian seperti irigasi dan pembangunan pabrik pupuk.

Penyediaan sarana penunjang, seperti pupuk, diamankan dengan membangun pabrik-pabrik pupuk. Para petani dimodali dengan kemudahan memperoleh kredit bank. Pemasaran hasil panen mereka dijamin dengan kebijakan harga dasar dan pengadaan pangan. Diperkenalkan juga manajemen usaha tani, dimulai dari Panca Usaha Tani, Bimas, Operasi Khusus, dan Intensifikasi Khusus yang terbukti mampu meningkatkan produksi pangan, terutama beras. Saat itu, budi daya padi di Indonesia adalah yang terbaik di Asia. Pemerintah memfasilitasi ketersediaan benih unggul, pupuk, pestisida melalui subsidi yang terkontrol dengan baik.

Banyak kesuksesan di bidang pertanian yang dicapai pada era Orde Baru. Di sini Indonesia bisa belajar dari pengalaman tersebut. Indonesia bisa menjadi negara paling kuat dalam bidang pertanian. Selain itu, dari pengalaman sejak BULOG berdiri, bisa dilihat bahwa isu penting dalam pengelolaan komoditas pangan, khususnya beras, yaitu pada kestabilan harga. Di sinilah peran BULOG diharapkan dalam kesejahteraan pangan masyarakat.

Daftar Pustaka

[1] Syarief, Hidayat, Hardinsyah dan Sumali, *Membenahi Konsep Ketahanan Pangan Indonesia. Pembangunan Gizi dan Pangan dari Perspektif Kemandirian Lokal*, Bogor: Pergizi Pangan, 1999

[2]http://bumn.go.id/BULOG/halaman/41/tentang_perusahaan.html.

[3] <http://www.perum> BULOG.co.id

[4] Ali, Fachry dkk, *Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru*, Jakarta: Pusaka Sinar Harapan, 1996

[5] Fuad, Zamzan Muhammad. Peran BULOG Pascareformasi dan Masa Depan Kedaulatan Pangan di Indonesia, *Jurnal*, 2013

[6] Suryana, dan Mardianto. *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Jakarta: LPEM-FEUI, 2001

[7] Robison, Richard. *Indonesia: The Rise of Capital*, Sydney: Allen & Unwin Pty, 1986

[8] <http://dologdiy.tripod.com/sejarah.htm>

[9] Arifin, Bustanul. Pertanian Indonesia pada masa Orde Baru dibagi kedalam tiga fase, fase pertama atau fase konsolidasi terjadi pada tahun 1967-1978, fase kedua atau fase tumbuh 1978-1986, dan fase terakhir adalah fase dekonstruksi tahun 1986-1997.

[10] Anggraeni, Rina. Politik Beras Di Indonesia Pada Masa Orde Baru Tahun 1969-1998 Dari Subsistensi Swasembada Pangan Hingga Ketergantungan Impor *Skripsi* Pada Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Pengetahuan Sosial Universitas Pendidikan Indonesia.

[11] Mears, Leon A, dan Sidik Moeljono. *Kebijakan Pangan* dalam Anne Both dan Peter

[12] Akmad, Dampak Kebijakan Tarif Impor Beras Terhadap Surplus Produsen dan Konsumen, *Jurnal Ekonomi*, Vol. 1, No. 20, 2014

