

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG PENELITIAN

Setiap negara tentu saja membutuhkan pangan untuk kehidupan rakyatnya. Pangan adalah kebutuhan Primer yang paling sensitif diseluruh dunia. Semakin berkembangnya manusia semakin kebutuhan pangan meningkat. Dalam Lester R. Brown dan Erik P. Eckholm (1977), PBB sempat melakukan Konferensi Pangan Sedunia (*World Food Conference*) di Roma untuk memecahkan masalah pangan. Persoalan yang dibahas dalam konferensi adalah meningkatkan produksi pangan dunia dan mengurangi permintaan pangan dengan menekan pertumbuhan penduduk.

Setiap negara harus mengatur cadangan pangannya dengan baik, tentu saja untuk mengatur cadangan pangan dengan baik perlu peran pemerintah. Kebutuhan pangan bukan lagi hal yang sepele dan tidak terbatas dalam konteks penyediaan dan cadangan pangan saja, jauh dari itu pangan hampir menjadi hal yang primer. Pembangunan setiap negara dipengaruhi dengan kebijakan pangan yang baik dan ada juga beberapa negara yang melakukan monopoli serta memasukan pangan dalam konteks perpolitikan. Seperti di Indonesia pada masa Orde Baru dimana pangan masuk kedalam monopoli pemerintah dan ranah politik.

Di Indonesia pangan merupakan kebutuhan yang paling utama dan sangat sensitif bagi rakyat. Maka pemerintah Indonesia sangat memperhatikan dan berperan aktif dalam memenuhi kebutuhan pangan nasional. Kenangan buruk dan masalah yang dihadapi dalam pemerintahan sebelumnya tentang kondisi pangan nasional menjadikan pemerintah Orde Baru lebih fokus dalam mengontrol keadaan pangan nasional. Bahkan pada masa Orde Baru pangan menjadi hal yang sangat diperhatikan. Pangan diatur secara politik oleh pemerintah Orde Baru melalui sebuah lembaga logistik nasional, yaitu BULOG atau Badan Urusan

Logistik. Badan Urusan Logistik ini masih ada hingga sekarang, walaupun haknya untuk mengontrol pangan dikebiri oleh pemerintah.

Sejak awal Pemerintah Orde Baru sangat konsen terhadap kebijakan pangan. Seperti yang dikemukakan oleh Leons A. Mears dan Sidik Moeljono (1982), Selama masa antara tahun 1969 sampai 1979 (Repelita I dan Repelita II) perhatian pemerintah dalam kebijakan pangan dipusatkan pada tercapainya kenaikan produksi beras dengan menutup kekurangan dan melakukan perbaikan pelaksanaan program Bimas dan program-program yang menyangkut produksi beras lainnya. Usaha yang dilakukan pemerintah tersebut demi meningkatkan produksi pangan nasional dan mencukupi kebutuhan pangan rakyat.

Sejak awal pemerintahan Orde baru mulai mengusung kebijakan yang memenuhi pangan terutama kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat. Usaha yang dilakukan pemerintah dalam mengurus urusan pangan membuahkan hasil. Seperti yang di perkuat oleh pendapat Bustanul Arifin (2004), bahwa ditahun 1978 – 1985 Indonesia terus mengalami masalah penyediaan pangan, pemerintah Orde Baru bahkan berhasil mengantarkan Indonesia menuju ke Swasembada pangan. Pada periode 1978 – 1985 pangan dan pertanian Indonesia mengalami pertumbuhan produksi hampir 6 persen per tahunnya. Kemajuan ini menumbuhkan angin segar bagi pemerintah dimana Swasembada dan pertumbuhan produksi disetiap tahunnya adalah hal yang cukup membanggakan Indonesia bukan hanya didalam negeri tapi juga memantapkan posisi Indonesia di dunia Internasional.

Pemerintah Orde Baru cukup berperan dalam mengawasi dan mengontrol harga pasar hingga dalam urusan distribusi pangan. Kepada badan yang dipercaya oleh pemerintah yaitu Badan Urusan Logistik (BULOG). BULOG adalah salah satu badan yang dipercaya pemerintah untuk mengatur segala hal yang berhubungan dengan pangan nasional. Menurut Nuraini (2013), bahwa Badan Urusan Logistik (BULOG) didirikan pada tahun 1967. Badan Urusan Logistik (BULOG) merupakan salah satu instrumen pelaksana kebijakan pangan nasional. Peran BULOG memang mengalami pasang surut yang dinamis, tetapi alasan

keberadaannya tidak dapat dilepaskan dari kerangka kebijakan pangan secara keseluruhan.

BULOG merupakan wakil pemerintah untuk mengelola hal yang berkaitan dengan pangan nasional, BULOG mendapatkan banyak sekali peran dalam posisinya sebagai wakil pemerintah pada pengaturan kebijakan pangan nasional. Sementara menurut Sumarkoco Sudiro dan Bambang (1982) Tugas BULOG di masa pemerintahan Orde Baru di antaranya:

“Tugas pokok BULOG adalah mengendalikan harga bahan-bahan pokok guna menjaga kestabilan harga bagi produsen maupun konsumen, sesuai kebijakan umum pemerintah. BULOG memonitor sembilan bahan pokok sejak tahun 1969/1970. Termasuk dalam sembilan bahan pokok adalah beras, gula, ikan asin, tekstil kasar, batik, sabun cuci, minyak goreng, minyak tanah dan garam. Sejak tahun 1971 BULOG ialah distributor dan importir tunggal untuk gula dan terigu. Tahun 1974 BULOG kembali mendapat tugas mengkoordinasikan penyediaan ternak, 1977 kembali ditambahkan tugasnya sebagai Importir kedele dan tugasnya terus bertambah sebagai pengelola jagung, kacang tanah dan kacang hijau. Untuk melaksanakan fungsinya BULOG membentuk Dolog-dolog (Depot Logistik) di setiap provinsi, sub-Dolog di beberapakabupaten serta gudang Dolog/sub-Dolog yang letaknya tersebar di seluruh Indonesia” (Sudiro, Sumarkoco & Bambang, 1982, hlm. 533)

Pendapat Nuraini dan Pendapat Sumarkoco Sudiro & Bambang saling melengkapi, dimana BULOG adalah sebuah badan yang tak bisa dilepaskan dari kerangka kebijakan pangan pemerintah. BULOG mendapat hak besar dalam mengatur pangan dimasa pemerintahan Orde Baru, hampir seluruh bahan pokok di atur dan dikontrol oleh BULOG yang sekaligus menjadi wakil pemerintah dalam mengatur pangan nasional.

Tugas yang dipercayakan pemerintah kepada BULOG semakin banyak terutama dalam mengkoordinasi cadangan pangan, impor/ekspor dan mengatur harga beberapa komoditi pertanian, peternakan dan kebutuhan pokok masyarakat lainnya. Stabilitas harga pasar yang dipegang BULOG pada tahun 1970an sampai 1980an berjalan dengan baik, namun memasuki tahun 1990an mulai mengalami penurunan.

Krisis Ekonomi di Indonesia bukanlah hal yang terjadi tiba-tiba di tahun 1997, namun sudah mulai terjadi pada tahun 1990an. Seperti yang dikemukakan oleh Evans (2002), problem ekonomi Indonesia dimulai jauh lebih awal yaitu pada permulaan 1990-an, segera sesudah gelombang *deregulasi* keuangan yang serius di akhir 1960an. *Credits boom* yang terjadi pada akhir 1980an mendorong pemerintah untuk menaikkan tingkat suku bunga. Faktor kedua yang perlu untuk dipertimbangkan yang turut memberi andil terhadap kejatuhan Ekonomi Indonesia adalah kegagalan mempertahankan reformasi ekonomi mikro setelah tahun 1993. Seperti pendapat Evans dalam kalimat sebelumnya bahwa peran pemerintah yang gagal dalam mengontrol ekonomi mikro menggiring Indonesia pada krisis.

Pada tahun 1997 Asia mengalami krisis ekonomi global yang dimulai di Thailand dan berlanjut menghantam perekonomian Indonesia. Diperkuat oleh pendapat Ricklef (2009), bahwa rupiah yang selama ini berada dalam kisaran Rp 2.500/US\$, namun nilai ini segera merosot pada bulan Juni 1997. Pada akhir bulan Oktober, nilai tukar Rupiah menjadi Rp 4.000/US\$. Dari sini, rupiah semakin terpuruk. Pada bulan Januari 1998, rupiah tenggelam hingga level sekitar Rp 17.000/US\$, atau kehilangan 85% nilainya. Bursa saham Jakarta hancur. Hampir semua perusahaan modern di Indonesia bangkrut, tabungan kelas menengah lenyap, dan jutaan pekerja diberhentikan dari pekerjaan mereka.

Pemerintah Orde Baru menyadari krisis moneter yang tengah dialaminya akan menyebabkan perekonomian terganggu. Krisis ini bukan lagi krisis ekonomi biasa namun telah berubah menjadi krisis multidimensional yang terjadi pada berbagai aspek dan menimbulkan gejala. Kesadaran pemerintah akan Krisis yang menyerang Indonesia diperlihatkan dengan meminta bantuan kepada IMF. Seperti yang dikatakan Vinita (2012), bahwa pemerintah berusaha mencari pinjaman untuk menutupi defisit yang terjadi dengan meminta bantuan dari IMF. Pada tanggal 31 Oktober 1997, pemerintah mengirimkan surat berisi permohonan bantuan keuangan.

Pada akhirnya Indonesia meminta bantuan atas krisis yang dihadapi kepada IMF. IMF ialah badan yang memfokuskan diri dalam urusan Moneter

Internasional. Lembaga IMF menurut Mahmud Thoha (2003), IMF adalah bank sentral dunia, atau bank sentralnya bank-bank sentral negara-negara anggota di seluruh dunia. IMF sebagai bank sentral dunia memiliki kesamaan fungsi dengan bank Indonesia sebagai bank sentral Indonesia. Kalau salah satu tugas utama Bank Indonesia adalah mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah, maka salah satu fungsi utama IMF adalah membantu memelihara stabilitas kurs devisa negara-negara anggotanya.

Keputusan pemerintah Indonesia melakukan konsultasi kepada IMF menuntun Indonesia untuk meminta bantuan kepada IMF. Dalam keadaan Indonesia yang sedang goncang inilah IMF bagai juru selamat demi menanggulangi masalah krisis ekonomi yang sudah semakin berkembang menjadi krisis multidimensional. Untuk meminjam pinjaman Indonesia harus melakukan kesepakatan dengan IMF terlebih dahulu. Seperti yang diungkapkan oleh Vinita (2012), bahwa Indonesia dan IMF membuat kesepakatan pemulihan ekonomi dalam tiga tahun melalui bantuan senilai SDR (Special Drawing Right) 7,3 milyar atau 10 milyar US\$. Kesepakatan tersebut akhirnya disetujui IMF tanggal 5 November 1997 dengan pinjaman sebesar 43 milyar US\$.

Peminjaman dana kepada IMF berarti menjadikan setiap kebijakan ekonomi Indonesia ada dibawah kontrol IMF. Ini dapat dilihat dari perjanjian yang dilakukan pemerintah dengan IMF dalam Letter of Intent (LoI). LoI ditanda tangani secara resmi oleh Presiden Soeharto dengan disaksikan oleh Michel Camdessus pada 15 Januari 1998, ternyata menggiring Indonesia kedalam persaingan bebas Internasional. Salah satu yang diinginkan IMF adalah Indonesia membuka diri kedalam pasar bebas. IMF menggiring Indonesia kedalam lingkaran Neo-Liberalisme.

Dengan melakukan peminjaman pada IMF dan perjanjian yang dibuat dengan IMF, Indonesia mau tidak mau harus mematuhi persyaratan yang diajukan IMF. Seperti yang telah disampaikan oleh Supardi (2009), bahwa Indonesia harus tunduk pada sejumlah persyaratan yang dibuat IMF yang kemudian dijabarkan dalam Letter of Intent (LoI), termasuk kebijakan pangan. Pada waktu itu rencana

pembangunan Indonesia hanya mengacu ke LoI, bukan kepada rencana yang telah dibuat pemerintah. Sejak itu era liberalisme perdagangan bebas dimulai, pemerintah membebaskan tata niaga kedelai, gandum dan gula yang selama ini di monopoli oleh BULOG. Dalam kesepakatan lebih lanjut, monopoli beras dihapus, diubah menjadi importir umum dengan tingkat bea masuk nol persen.

Berdasarkan beberapa butir persyaratan yang telah diajukan IMF dapat disimpulkan menjadi tiga cara jitu untuk mengatasi masalah krisis moneter, yaitu: (1) Liberalisasi perdagangan, (2) Privatisasi BUMN, dan (3) Kebebasan investasi modal asing. Inilah kebijakan-kebijakan yang diberikan kepada Indonesia untuk mengatasi masalah krisis moneter, yang nantinya akan berpengaruh dalam peran BULOG

Setelah perjanjian dengan IMF tak ada lagi kebijakan monopoli yang sebelumnya di berikan oleh BULOG. Dalam Mahmud Thoha (2003) dijelaskan ditahun 1999 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kebijakan deregulasi dan liberalisasi sektor riil yang lahir atas tekanan kuat pihak IMF ini merupakan salah satu tonggak penting kebijakan ekonomi lainnya yang diharapkan dapat menata kembali struktur pasar Indonesia ke arah kompetisi yang lebih sehat dan *fair*”.

Permintaan batuan kepada IMF membuat Indonesia harus mengatur ulang beberapa kebijakannya, termasuk kebijakan pangan Indonesia tak luput dari perubahan-perubahan yang sangat besar, seperti peran BULOG yang sangat besar dalam masa kepemimpinan pemerintah Orde Baru kini BULOG dibekukan dan peran diambil dan dihapuskan oleh pemerintah. Jika merujuk kepada pengelompokan kebijakan pangan dari Bustanul Arifin (2013), yang mengelompokan keadaan Indonesia kedalam 3 rezim kebijakan, yaitu (1) Rezim Orde Baru (1975-1997) karena terjadi monopoli impor beras oleh BULOG, (2) Rezim Pasar Bebas (1998-1999) karena impor beras dibiarkan bebas dengan bea masuk 0% dan (3) Rezim Pasar Terbuka Terkendali (2000-2004) karena impor beras dilaksanakan dengan tarif bea masuk 30% harga jual.”

Pada rezim pasar bebas peran BULOG benar-benar mati dalam lautan perdagangan bebas, peran monopoli BULOG kini berakhir dengan hanya terbatas pada monopoli beras. Di masa transisi kepemimpinan ini Indonesia sedang gencar-gencarnya mengalami Krisis, baik krisis ekonomi maupun krisis Sosial. Pemerintah pada masa itu benar-benar kewalahan menghadapi masalah yang terjadi di Indonesia, hingga tak terperhatikannya kebijakan pangan yang di atur atas kebijakan dengan IMF.

Di tahun 1998 dibawah kepemimpinan Habibie hak monopoli BULOG dicabut dan tarif impor menjadi nol persen. Melalui SK memperindag No.439 tentang bea masuk tanggal 22 September 1998. Kemudian di era Gusdur kembali hak BULOG diambil melalui UU No. 23 tahun 1999 tanggal 19 mei 1999 dilakukan penghapusan fasilitas pemberian KLBI (kredit likuiditas bank indonesia) untuk membeli hasil pangan yang kelebihan produksi. BULOG tak memiliki lagi segmentasi pasar bahkan hak distribusi pun bukan lagi dipegang oleh BULOG. Segala hak monopoli sudah diambil alih dan di serahkan kepada mekanisme pasar, siapa saja dapat mengimpor beras dan komoditi pangan lainnya tanpa biaya bea masuk.

Peran BULOG kembali dikebiri, dengan diterbitkannya peraturan pemerintah No.7 tahun 2003 dimana Megawati merubah status BULOG dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum. “Integrasi pasar secara vertikal hanya terjadi pada rezim Orde Baru dan tidak terjadi di masa rezim pasar bebas dan pasar terbuka terkendali. Maksudnya, pasar gabah dan pasar beras menjadi agak liar setelah Presiden Soeharto berhenti menjadi kepala negara. Harga dasar gabah (Floor Priece) dan harga atap (ceiling price) beras tidak lagi di-enforced serta BULOG tidak lagi memiliki kekuasaan monopoli dalam Impor beras.” (Arifin, 2013, hlm. 128). Seperti yang kemukakan Arifin pada kalimat sebelumnya bahwa harga pangan menjadi sangat tak terkendali setelah Indonesia memenuhi persyaratan yang diajukan IMF.

Peran BULOG masih sama meski berganti kepemimpinan berkali-kali, bahkan sampai pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Namun ditahun 2006,

Susilo Bambang Yudhoyono mengantarkan Indonesia untuk lepas dari belenggu utang IMF. Utang Indonesia pada IMF akhirnya dapat dilunasi pada tahun 2006 yang sebelumnya di prediksi akan lunas di tahun 2010. Setelah lunasnya utang Indonesia pada IMF pemerintah atau Susilo Bambang Yudhoyono, mulai kembali berani untuk mengatur beberapa kebijakan tentang pangan Nasional, atau merencanakan untuk merevitalisasikan BULOG, agar dapat memiliki hak untuk memonopoli kembali impor.

Kondisi Pasangan Indonesia pasca krisis moneter sangat menarik untuk dibahas karena kondisi Ekonomi Indonesia yang tidak stabil akan menjadikan penelaahan lebih lanjut tentang kondisi Indonesia lebih menarik, ditambah dengan keputusan pemerintah untuk meminta bantuan IMF dalam menyelamatkan kondisi Indonesia masa itu. Perubahan besar-besaran terjadi setelah penandatanganan perjanjian peminjaman dana pada IMF terutama dalam hal pangan yang akan dibahas kali ini. Peran BULOG yang pada masa Orde Baru sangat memiliki hak besar dalam memonopoli dan menjadi pengimpor tunggal beberapa komoditi pertanian bahkan hingga monopoli sembilan bahan pokok yang sangat dibutuhkan warga. Akhirnya BULOG menjadi perusahaan umum yang terbatas hanya memonopoli komoditi beras. Bahkan monopoli dihapuskan dan berubah mengikuti mekanisme pasar.

Tahun 1998 – 2006 adalah jangka waktu yang dipilih dalam penulisan ini, karena 1998 adalah puncak dari krisis yang terjadi di Indonesia dan juga awal Indonesia menandatangani perjanjian peminjaman dengan IMF guna menanggulangi masalah Krisis Moneter 1997-1998. Sementara tahun 2006 diambil sebagai akhir dari pembahasan karena ditahun 2006 ini pemerintahan Susilo Bambang Yudhyono ini berhasil melunasi utang kepada IMF lebih cepat dari yang telah di jadwalkan akan lunas pada tahun 2010. Tahun 2006 adalah cikal bakal perubahan kebijakan pangan yang nantinya akan di “revitalisasi” oleh Susilo Bambang Yudhyono yang direncanakan ditahun 2007.

Berdasarkan beberapa Infomasi tentang kondisi pangan Indonesia dan Badan Urusan Logistik (BULOG) pada masa awal krisis dan pasca krisis maka

rasanya perlu untuk meneliti kondisi pangan Indonesia dan peran Badan Urusan Logistik (BULOG). Dalam penulisan yang diberi judul: **“KONDISI PANGAN NASIONAL PASCA KRISIS MONETER (1998 – 2006) : ALIH FUNGSI BADAN URUSAN LOGISTIK (BULOG) DARI MONOPOLI HINGGA MEKANISME PASAR**

1.2 RUMUSAN MASALAH PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan dalam sub-bab sebelumnya, penulis mencoba mengemukakan permasalahan utama yang akan dikaji yaitu “Bagaimana Kondisi Pangan Nasional Pasca Krisis Moneter (1998 – 2006) dan Alih Fungsi Badan Urusan Logistik (BULOG) Dari Monopoli Hingga Mekanisme Pasar?”

Untuk lebih memfokuskan kajian penulisan ini, penulis merumuskan permasalahan kedalam pertanyaan-pertanyaan berikut ini:

1. Bagaimana pengaruh krisis moneter terhadap kondisi pangan Indonesia?
2. Bagaimana kondisi ketahanan pangan nasional dan kebijakan pemerintah terhadap pangan pada tahun 1998 - 2006?
3. Bagaimana peran Badan Urusan Logistik (BULOG) pada tahun 1998-2006?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan dari rumusan masalah yang telah dipaparkan dalam sub-bab sebelumnya, maka tujuan dari penulisan penulisan ini terbagi kedalam dua bagian, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dari penulisan ini adalah untuk memahami Kondisi Pangan Nasional Pasca Krisis Moneter (1998 – 2006) dan Alih Fungsi Badan Urusan Logistik (BULOG) Dari Monopoli Hingga Mekanisme Pasar. Sementara tujuan umum penulisan penulisan ini antara lain:

1. Menganalisis pengaruh krisis moneter terhadap kondisi pangan Indonesia.
2. Mendeskripsikan kondisi ketahanan pangan nasional dan kebijakan pemerintah terhadap pangan pada tahun 1998 - 2006.

3. Mendeskripsikan Peran Badan Urusan Logistik (BULOG) dalam menjaga ketahanan pangan pada tahun 1998-2006.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat dari penulisan penulisan ini, penulis mencoba memaparkan manfaat dari penulisan ini adalah:

- a. Manfaat akademis: Memperkaya penulisan sejarah tentang hubungan Indonesia dengan dunia Internasional, kondisi perekonomian Indonesia, kebijakan pemerintah tentang pangan nasional dan peran BULOG selepas krisis moneter 1997-1998.
- b. Manfaat praktis: Dapat dijadikan referensi dalam pembelajaran di sekolah terutama dalam materi Orde Baru dan Reformasi ataupun pertimbangan untuk penulisan dalam lingkup yang lebih luas dan mendalam.

1.5 STRUKTUR ORGANISASI SKRIPSI

Adapun struktur organisasi skripsi yang digunakan dalam skripsi adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA, berisi deskripsi dan analisis terhadap berbagai permasalahan yang berhubungan dengan tema penulisan skripsi seperti Kondisi Pangan Nasional Pasca Krisis Moneter (1998 – 2006): Alih Fungsi Badan Urusan Logistik (BULOG) Dari Monopoli Hingga Mekanisme Pasar.

BAB III METODE PENELITIAN, berisi tahapan-tahapan secara rinci dalam menyusun skripsi. Yaitu: Heuristik yang mencakup proses pengambilan dan pengumpulan sumber-sumber yang dibutuhkan dalam penulisan skripsi. Kritik yaitu proses pengolahan data. Historiografi yaitu penulisan fakta-fakta yang sudah dikumpulkan dan dikritik tersebut kedalam sebuah tulisan.

BAB IV KONDISI PANGAN NASIONAL PASCA KRISIS MONETER DAN PERANAN BULOG (1998 – 2006), bab ini merupakan isi dan pembahasan dari skripsi. Berisi penjelasan dan pemaparan yang dipertanyakan dalam rumusan masalah secara jelas, yaitu bagaimana Kondisi Pangan Nasional Pasca Krisis Moneter (1998 – 2006): Alih Fungsi Badan Urusan Logistik (BULOG) Dari Monopoli Hingga Mekanisme Pasar.

BAB V SIMPULANDAN REKOMENDASI, bab ini berisi simpulan, implikasi dan rekomendasi, yang menyajikan penafsiran dan pemaknaan penulis terhadap hasil analisis temuan penulisan sekaligus mengajukan hal-hal penting yang dapat dimanfaatkan hasil penulisan tersebut.