

BERAS, PAJAK, DAN BAYANG-BAYANG KOLONIAL:

Ketika Pangan Rakyat Masuk ke Dunia Dagang,
Kas Negara, Harga, dan Ketertiban Politik

EPISODE 2



Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Sekretariat Jenderal
Kementerian Pertanian

2026

BERAS, PAJAK, DAN BAYANG-BAYANG KOLONIAL:

**Ketika Pangan Rakyat Masuk ke Dunia Dagang,
Kas Negara, Harga, dan Ketertiban Politik**



**PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN
SEKRETARIAT JENDERAL
KEMENTERIAN PERTANIAN**

2026



Pengantar

Beras pada awalnya masih seperti komoditas pertanian pada umumnya, diperdagangkan secara normal dalam hiruk pikuk di kota Batavia (jauh sebelum kota itu menjadi Jakarta yang sibuk seperti sekarang). Beras masuk ke Batavia melalui perahu, gerobak, pikulan, dan melibatkan para kuli yang mengangkat karung beras dari perahu dan gerobak. Di pasar, beras segera berubah menjadi persoalan kebutuhan perut, yang ketersediaannya tidak boleh terganggu. Beras dengan cepat berubah menjadi komoditas strategis, manakala keberadaannya diperlukan untuk mendukung serdadu tetap semangat menjaga batas teritorialnya, buruh pelabuhan agar tetap bertenaga menaik-turunkan barang, bekal saudagar untuk berlayar, dan kebutuhan pangan rakyat. Derajat strategis beras segera meningkat, saat pemerintah kolonial menjadikan beras sebagai instrumen kolonisasi (selain sebagai barang dagangan), seperti logistik benteng pertahanan, pajak, dan justifikasi untuk membangun irigasi.

Episode pertama telah memperlihatkan bagaimana pertanaman padi berkembang menjadi urusan raja, mulai dari pengaturan sungai, sawah, sima, upeti, sampai bekal perang. Ketika kekuasaan asing makin kuat di Jawa, kedudukan padi/beras justru semakin strategis. Kongsi dagang, pemerintah kolonial, pengukur tanah, pejabat pajak, insinyur irigasi, penggilingan, pedagang, dan pengawas harga, mulai ikut menentukan bagaimana beras bergerak dari desa ke kota. Cerita kali ini mengikuti perubahan itu, yakni mulai dari VOC yang harus menjaga kebutuhan Batavia, kemudian bergerak ke pesisir utara Jawa, pajak tanah masa Raffles, Tanam Paksa, statistik beras awal abad ke-20, pasar dan harga 1930-an, penggunaan varietas dan penggilingan, irigasi Politik Etis; sampai krisis pangan yang mengingatkan, bahwa daerah penghasil padi pun dapat mengalami kelaparan. Di sepanjang alur itu, peran beras yang vital dan fatal semakin jelas terlihat.



**VOC
(Abad 17)**



**Tanam Paksa
(1830)**



**Swasembada
(1941)**



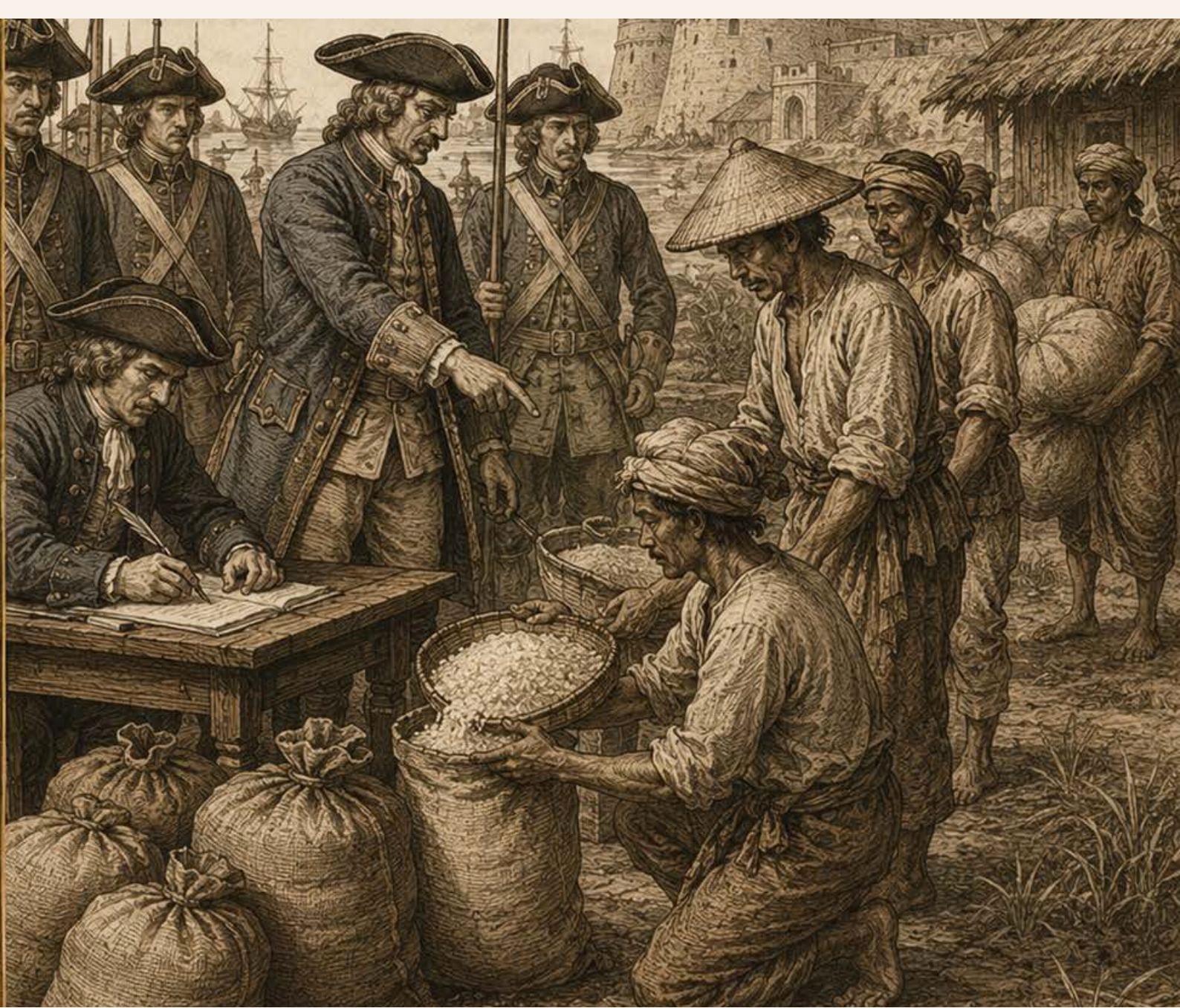
VOC datang ke Asia untuk berdagang dan mengeksploitasi potensi sumber daya alam wilayah koloni. Namun, di Batavia kongsi dagang itu segera belajar bahwa aktivitas perdagangan besar akan dapat berjalan lancar, apabila didukung logistik pangan yang memadai. Rempah, kain, gula, kopi, dan barang-barang laut boleh mendatangkan keuntungan; tetapi orang-orang yang menjaga benteng, bongkar muat barang (kuli), pekerja perahu dan kapal, pegawai VOC, dan para serdadu tetap membutuhkan pangan. Catatan Harian Kastel Batavia yang dihimpun Arsip Nasional Republik Indonesia bersama proyek TANAP, memperlihatkan betapa sering urusan bahan makanan muncul dalam keseharian pemerintahan kota. Di sana tercatat kapal yang datang, barang yang dibongkar, harga yang berubah, kiriman yang terlambat, dan kekhawatiran ketika pasokan terganggu. Catatan semacam itu memberi pesan sederhana, yakni bagi kota pelabuhan kolonial, beras bukan perkara sederhana, karena keberadaannya sangat diperlukan agar kota tetap hidup dan bekerja [1].

Sebagai bahan pangan pokok, ketika ketersediaan beras kurang, harga akan segera naik, upah riil pekerja turun, rakyat gelisah, dan keamanan kota terganggu. Di kota yang dihuni serdadu Eropa, budak, pekerja Asia, pedagang, awak kapal, pegawai, dan penduduk kampung, pangan berkaitan dengan keamanan dan ketertiban. Karena itu, beras di Batavia menjadi bahan pangan sekaligus bahan politik. Ia membuat jarak antara sawah di pedalaman dan penguasa kolonial menjadi sangat pendek. Kedatangan era kolonial mendorong perubahan penting terhadap pertanian padi. Pada masa kerajaan, kompleksitas pertanian padi masih relatif sederhana, karena hanya berkaitan dengan wilayah, upeti, pengaturan air, dan legitimasi raja. Pada masa VOC, beras mulai merasuk ke aspek perdagangan dan politik. Ia harus tiba tepat waktu, cukup jumlahnya, dapat dibeli dengan harga yang tidak terlalu mengguncang, dan siap menjadi bekal orang-orang yang membuat perdagangan tetap berjalan.



Setelah konflik panjang di Jawa pada paruh pertama abad ke-18, kedudukan VOC di pesisir utara semakin kuat. Wilayah pelabuhan menjadi penting bukan hanya karena menjadi pintu keluar komoditas dagang, tetapi juga karena menjadi jalan beras dari pedalaman menuju kota, benteng, kapal, dan pasar. Penguasaan pesisir berarti penguasaan terhadap aliran barang, dan beras adalah salah satu barang yang paling menentukan. Kajian Jonathan Gunawan tentang ekonomi beras Jawa abad ke-18 menunjukkan bahwa setelah 1743, VOC semakin langsung berurusan dengan kawasan penghasil dan penyalur beras [2].

Beras memang tidak selalu menjanjikan laba sebesar rempah, namun laba besar pun kehilangan arti bila pekerja, serdadu, dan awak kapal kekurangan pangan. Dalam keadaan damai, beras bergerak melalui pasar, perahu, pedagang perantara, dan jaringan desa-kota; namun dalam keadaan perang atau paceklik, aliran itu mudah terganggu. Setiap gangguan dapat segera ditransmisikan di kota, karena penduduk kota tidak menanam sendiri bahan pangannya. Pesisir utara Jawa menjadi semacam urat nadi. Dari pedalaman beras dikirim menuju pelabuhan, dan selanjutnya ia masuk ke gudang, kapal, pasar, dan rumah tangga perkotaan. Pada saat yang sama, kekuasaan kolonial makin memahami, bahwa menguasai pelabuhan tidak cukup bila tidak mampu menjaga hubungan dengan daerah penghasil pangan. Padi yang tumbuh di sawah desa ternyata menentukan daya tahan kota kolonial di tepi laut.



Sawah dalam Pandangan Raffles

Masa Inggris di Jawa hanya berlangsung sebentar, dari 1811 sampai 1816; namun dalam sejarah tanah dan pangan, masa singkat itu meninggalkan jejak penting. Thomas Stamford Raffles menulis tentang desa, sawah, tegal, pajak, penduduk, dan hasil pertanian dengan perhatian besar pada kemampuan tanah menghasilkan pangan. Dalam pandangannya, tanah pertanian tidak sekadar menjadi ruang hidup petani. Ia menjadi dasar pendapatan negara [3].

Raffles dalam bukunya “The History of Java” menuturkan bahwa beras merupakan makanan utama penduduk Jawa, seperti juga di India, sehingga tanaman lain dianggap kurang penting dibanding padi. Pulau-pulau kecil dan juga Pulau Sumatera, Malaka, Borneo, Celebes, Maluku, seringkali tergantung pada hasil panen dari Jawa. Belanda sendiri setiap tahunnya membawa sekitar 6–8 ribu ton ke Koromandel, Ceylon, Tanjung, dan wilayah koloni mereka lainnya. Bahkan dengan harga beras yang murah, pemerintah kolonial setiap tahunnya mendapat keuntungan yang sangat besar. Harga beras yang merupakan kebutuhan pokok sebagian besar penduduk, berbeda-beda antar daerah; tergantung kesuburan tanah, jaraknya dengan pasar, atau jaraknya dengan ibukota provinsi. Seorang petani adalah “bos usaha” atas usaha tani yang dikerjakannya, dan ketika dia telah memenuhi tugas dan kewajiban untuk penguasa dari bagian sawahnya, dia berhak menentukan berapa bagian yang akan disimpan untuk kebutuhan keluarganya.



Pengaturan kepemilikan lahan, sewa lahan, dan kewajiban penyerahan pajak hasil tanaman yang diterapkan pemerintah Hindia Belanda sangat memberatkan petani. Kondisi tersebut membuat petani tidak terdorong untuk melaksanakan usaha taninya secara optimal. Akibatnya kondisi ekonomi dan kesejahteraan petani sangat mengenaskan. Beranjak dari kondisi tersebut, pemerintah Inggris yang datang pada tahun 1811 memberikan perhatian utama terhadap masalah tata kelola pemerintahan. Untuk melakukan perbaikan tersebut, Gubernur Jenderal Lord Minto memerintahkan Kolonel Mackenzie untuk mengumpulkan data secara akurat. Berdasarkan data tersebut, sistem sewa dan bagi hasil panen yang ada dalam bentuk pajak dan sewa diperbaiki dan ditetapkan aturan yang baru. Praktik penindasan yang dilakukan pegawai Belanda, penguasa pribumi, para bupati dan orang-orang Cina telah dihapuskan. Semua hak yang dimiliki tiap penduduk dari tiap kalangan dikaji ulang, jumlah populasi, kuantitas, dan nilai lahan garapan serta berbagai

sumber kekayaan alam yang dikelola pemerintah kolonial telah diselidiki dan dipublikasikan. Setelah semua informasi yang dibutuhkan terkumpul, maka bisa dibuat satu perangkat peraturan dan undang-undang baru yang didasari prinsip kemanusiaan dan kemakmuran kehidupan seluruh penduduk di pulau Jawa.

Dua Wajah Sawah



Kacamata Petani

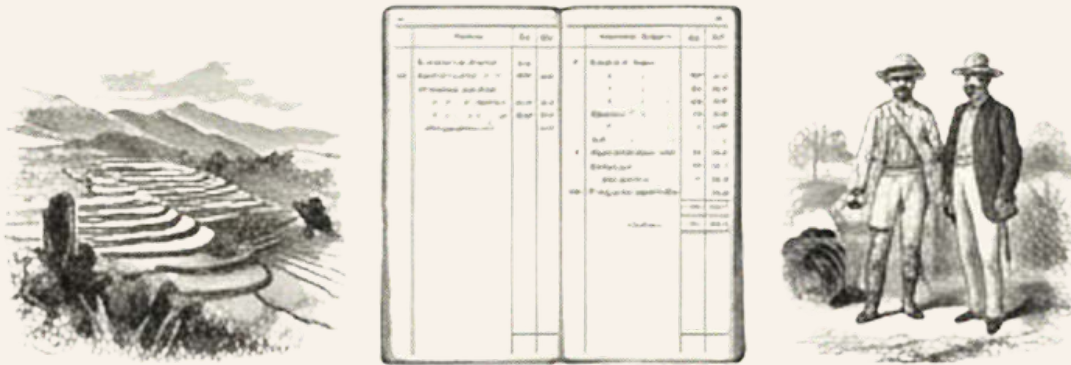
- Lumbung hidup, benih masa depan, penyelesaian utang, pangan keluarga.



Kacamata Negara (Raffles)

- Land rent, basis perhitungan fiskal, objek pajak, metrik terukur.

Raffles membedakan sawah dan tegal dalam penyusunan sewa tanah. Sawah dinilai menurut kemampuan menghasilkan padi, sementara tegal dinilai menurut hasil tanaman kering seperti jagung. John Bastin menunjukkan bahwa gagasan *land rent* Raffles dibangun di atas upaya negara mengukur hak atas tanah, hasil pertanian, dan kewajiban petani [4]. Di titik inilah sawah berubah semakin jelas menjadi angka. Ia tidak hanya dilihat dari lumpur, air, dan kerja petani, tetapi juga dari nilai yang dapat ditagih.



Bagi petani, sawah adalah tempat keluarga menggantungkan hidup; karena di sana ada benih musim depan, cadangan pangan, utang yang harus dibayar, dan pemenuhan kebutuhan pangan keluarga. Bagi negara kolonial, sawah menjadi dasar perhitungan fiskal, karena dari hasil per luasan sawah dapat ditetapkan pajak yang harus disetor ke pemerintah. Perubahan cara melihat tanah ini menjadi salah satu pintu masuk kolonialisme yang paling halus. Negara tidak selalu datang dengan pedang; karena ia dapat datang dengan pengukuran, daftar, klasifikasi, dan taksiran hasil. Dari situlah desa pelan-pelan ditarik ke dalam bahasa administrasi yang makin rinci.



Tanam Paksa dan Pertanaman Padi yang Terpinggirkan

Setelah kekuasaan Belanda kembali, warisan pengukuran tanah dan pungutan tidak hilang. Ia berubah bentuk dan menemukan wajah paling kerasnya dalam Tanam Paksa yang diperkenalkan pada 1830. Sistem ini lahir untuk memulihkan keuangan Belanda, setelah perang dengan biaya yang mahal. Kebijakan Tanam Paksa menciptakan tekanan besar pada sistem perberasan kolonial, di mana pemerintah kolonial tidak hanya memaksakan penanaman komoditas ekspor, tetapi juga melakukan ekstraksi padi secara besar-besaran untuk memenuhi kebutuhan kota-kota pesisir dan pasar Eropa [5]. Dampak destruktif dari sistem ekstraksi yang kaku ini, terlihat nyata pada tragedi kelaparan di Cirebon (1843–1844) serta Demak dan Grobogan (1849–1850), yang membuktikan bahwa keterlibatan negara dalam agribisnis komersial tanpa jaminan subsistensi yang kuat; justru meruntuhkan ketahanan pangan rumah tangga petani di wilayah lumbung padi sekalipun.

Dinamika krisis ini dipicu oleh perombakan mendasar dalam struktur ekonomi perberasan, di mana mekanisme pasar tradisional dihancurkan oleh monopoli yang didukung oleh otoritas kolonial. Di Indramayu Timur misalnya, munculnya monopoli penggilingan padi oleh pengusaha Belanda telah memutus jaringan kredit dan distribusi pangan yang sebelumnya dikelola oleh pedagang lokal, sehingga petani kehilangan akses terhadap cadangan pangan saat masa paceklik tiba. Ketidakadilan sistemik ini diperburuk dengan penagihan sewa tanah atau *landrente* yang sangat ketat dalam bentuk hasil panen kualitas terbaik, yang tetap dilakukan meskipun petani sedang menghadapi kegagalan panen akibat cuaca buruk atau kehilangan ternak akibat wabah penyakit.

Secara keseluruhan, kebijakan perberasan di era Tanam Paksa menunjukkan paradoks besar di mana komersialisasi pertanian yang dipaksakan justru "mengekan" masyarakat pedesaan dalam ekonomi subsisten yang sempit dan rentan.

Kurangnya diversifikasi ekonomi dan isolasi petani dari pasar yang adil, membuat mereka tidak memiliki daya beli atau instrumen perlindungan saat bencana alam melanda; sebuah kondisi yang sangat kontras dengan integrasi pasar yang lebih matang pada dekade-dekade berikutnya. Pelajaran kebijakan dari era ini menegaskan bahwa kedaulatan pangan sejati tidak dapat dicapai hanya melalui angka surplus produksi makro; melainkan harus dibarengi dengan keadilan distribusi dan perlindungan hak-hak ekonomi petani, agar ketersediaan pangan di tingkat wilayah benar-benar selaras dengan kecukupan di tingkat rumah tangga.

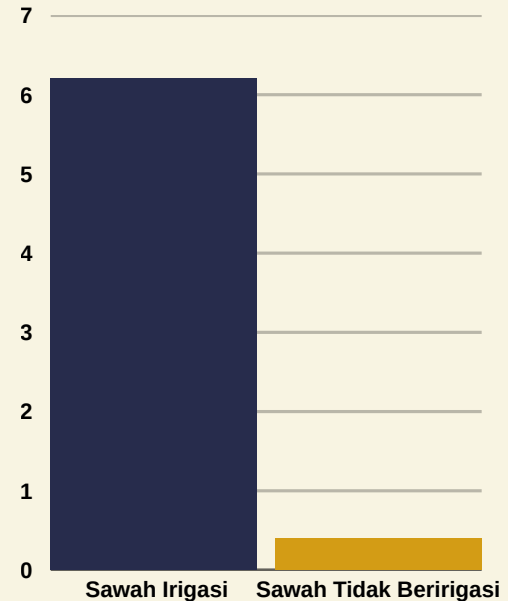


Ketika Pencatatan Beras Dimulai

Memasuki abad ke-20, pencatatan terhadap produksi pertanian, termasuk padi/beras semakin lengkap. Pada awal 1920-an, pemerintah Hindia Belanda sudah mulai mencatat luas sawah, produksi, konsumsi, impor, dan harga pasar. Selain itu, serangan hama serta bencana banjir dan kekeringan juga dicatat dan masuk ke laporan yang diperbarui. Data statistik tersebut tidak selalu mampu menangkap kegalauan rumah tangga petani, ketika persediaan pangan beras mereka menipis; tetapi data tersebut digunakan untuk memantau keberadaan beras secara ketat.

Handbook of the Netherlands East-Indies yang terbit di Buitenzorg (sekarang Bogor) pada 1923 dan 1930 memberi gambaran yang lengkap. Dalam buku tersebut disebut bahwa beras merupakan salah satu bahan pangan utama penduduk bumiputera dan produk utama pertanian rakyat.

Penanaman padi di Jawa, Bali, dan Lombok digambarkan telah mencapai perkembangan tinggi. Sebagian besar padi ditanam di sawah beririgasi, meskipun di beberapa daerah, terutama di luar Jawa, padi juga ditanam pada lahan yang bergantung pada hujan (sawah tadah hujan) [6].



Data tahun 1922 memperlihatkan produksi padi di Jawa mencapai sekitar 6,6 juta ton, yang disebut setara dengan 3,3 juta ton beras. Produksi tersebut dihasilkan dari sekitar 3 juta hektare sawah beririgasi dengan produksi gabah sekitar 6,2 juta ton, serta sekitar 350 ribu hektare lahan padi tidak beririgasi dengan produksi sekitar 0,4 juta ton [6]. Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa pada awal abad ke-20, sawah beririgasi merupakan tulang punggung produksi beras di Jawa. Selanjutnya Stroomberg melaporkan produksi padi Hindia Belanda pada tahun 1928 mencapai 6,44 juta ton padi, sementara produktivitasnya sekitar 2,18 ton per hektar [13].

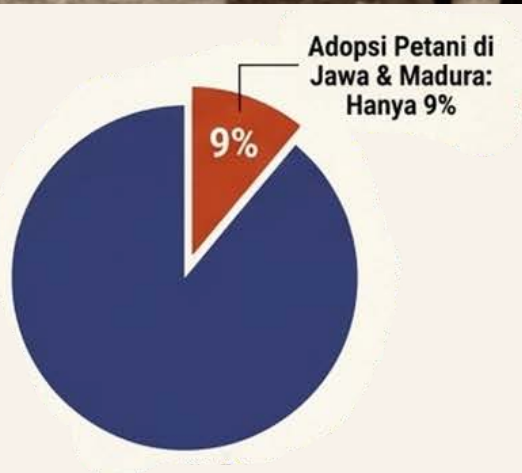
Selain produksi, pencatatan juga dilakukan terhadap konsumsi beras. Dalam kondisi panen normal, konsumsi beras di Jawa sekitar 100 kilogram per orang per tahun, dan sekitar 11 kilogram di antaranya harus dipenuhi dari impor. [6] Kebutuhan konsumsi beras tersebut relatif besar, sehingga pertumbuhan jumlah penduduk (walaupun relatif kecil) di daerah padat penduduk, perlu tambahan ketersediaan beras dalam jumlah yang cukup besar. Karena itu, ketersediaan beras dalam jumlah yang cukup dan mudah diakses, menjadi perhatian utama pemerintah Hindia Belanda; karena gangguan ketersediaan sedikit saja, dapat menjadi sumber keresahan masyarakat, khususnya bumiputera.



Catatan kerusakan tanaman juga menunjukkan kerentanan sistem pangan. *Handbook* 1923 memperkirakan kerusakan tahunan pada tanaman padi di Jawa sekitar 4 persen dari luas tanam, akibat penyakit akar, penggerek, hama, banjir, dan kekeringan [6]. Dalam sistem pangan yang harus memenuhi kebutuhan pangan dengan jumlah penduduk yang relatif besar, kehilangan produksi dalam persentase kecil, dapat memicu persoalan yang besar. Penurunan produksi padi dapat dengan segera memicu kenaikan harga beras, memperberat beban para buruh kerja, memaksa keluarga mengurangi makan, dan memperburuk ketersediaan pangan beras di daerah defisit.



Perkembangan bangunan irigasi dan terobosan pengembangan teknik-teknik pertanian yang diperkenalkan kepada para petani pribumi, seperti pemupukan, pengolahan tanah, dan metode kerja lainnya; merupakan capaian nyata dari usaha tak kenal lelah yang dilakukan pemerintah untuk mendorong produktivitas padi. Meskipun demikian, masih dibutuhkan impor besar setiap tahunnya dari negara-negara Asia Selatan untuk mencukupi kebutuhan domestik [13]. Hasil panen tanaman padi dari penduduk pribumi yang berlebih atau tidak dimaksudkan untuk memenuhi konsumsi lokal, akan dijual ke pedagang/makelar atau ke pabrik penggilingan padi milik pedagang Cina. Di pabrik penggilingan tersebut, hasil panen padi diproses melalui perontokan, dikupas, dan dipisahkan. Sisa hasil dari proses penggilingan tersebut, seperti katul, dapat digunakan sebagai makanan ternak [13].



Varietas, Riset, dan Pengetahuan Petani

Di balik harga dan produksi, ada aspek yang lain yang menarik untuk dicermati, yaitu benih dan varietas. Padi mempunyai beragam jenis; dan petani dengan pengalamannya dapat mengenali perbedaan umur tanaman, bentuk gabah, rasa nasi, ketahanan terhadap air, kemampuan menghadapi hama, dan kecocokan dengan tanah setempat. Pengetahuan itu tidak lahir dari buku, namun dari pengamatan panjang antar musim, dari panen yang berhasil dan gagal, dari benih yang disimpan, dan dari nasi yang dimasak di dapur.

Upaya pemuliaan padi di wilayah Hindia Belanda bermula dari kekayaan varietas lokal yang melimpah, di mana petani tradisional memiliki preferensi kuat terhadap kelompok padi bulu (*Javanica*), karena sifat batangnya yang kaku dan butirannya yang tidak mudah rontok saat diangkut dalam ikatan. Riset yang terorganisir dimulai tahun 1905 melalui pembentukan Departemen Pertanian, yang memicu pengumpulan ribuan sampel benih dari seluruh penjuru Jawa untuk diinventarisasi sifat-sifat genetiknya. Para peneliti awal seperti J.E. Van Der Stok meletakkan fondasi ilmiah yang krusial, dengan menemukan fakta bahwa padi adalah tanaman yang menyerbuk sendiri, sehingga pemuliaan padi dapat dilakukan secara lebih presisi. Perkembangan pemuliaan padi berkembang pesat pada saat itu, dan agar hasil pemuliaannya dapat segera dimanfaatkan oleh petani; maka dibentuklah layanan penyuluhan. Melalui kegiatan penyuluhan tersebut, pemerintah kolonial berupaya mempercepat diseminasi hasil riset dari stasiun percobaan di Buitenzorg (sekarang Bogor) kepada petani, agar produktivitas padi dapat ditingkatkan [9].

Puncak kemajuan teknologi riset padi tercapai pada dekade 1930-an, ketika J.G.J. Van Der Meulen mengembangkan teknik hibridasi buatan menggunakan pompa vakum pancaran air, yang secara signifikan meningkatkan tingkat keberhasilan persilangan dari hanya lima persen menjadi sembilan puluh persen. Terobosan teknologi ini melahirkan varietas unggul seperti galur 40c, hasil persilangan antara varietas Tjina dan Lati Sail, yang ketangguhannya bahkan menjadi fondasi penting bagi riset padi internasional di masa depan. Namun, terlepas dari kecanggihan riset di laboratorium, pemerintah kolonial menghadapi tantangan besar dalam mendistribusikan benih melalui sistem petani penangkar; sehingga hingga akhir periode kekuasaannya, cakupan penggunaan varietas unggul ini baru menyentuh angka sekitar sembilan persen dari total luas lahan sawah di Jawa dan Madura. Beberapa varietas unggul yang berhasil dirilis antara lain, Andel sijem, Brondol Poetih, Gendjah beton, Skrivimankoti, Solo, Tjina, dan Lati Sail [9].



Beras Bukan Satu-Satunya Pangan, Tetapi Paling Menentukan



Masyarakat Hindia Belanda (utamanya bumiputera) tidak pernah hidup hanya dari beras, namun juga berdiversifikasi dengan jagung, singkong, sagu, pisang, keladi, ubi, dan berbagai pangan lokal. Handbook 1923 mencatat jagung sebagai bahan pangan penting setelah beras bagi sebagian penduduk, sementara singkong juga ditanam relatif luas [6]. Informasi tersebut menunjukkan bahwa sejarah pangan rakyat jauh lebih beragam (tidak hanya beras); namun sebagai komoditas strategis, beras menempati posisi yang berbeda dalam administrasi dan politik negara. Sebagai aset, sawah beririgasi bernilai tinggi; sementara produksi beras diawasi dengan cermat, karena berkaitan dengan ekspor (saat berlebih) dan impor (saat kekurangan). Ketika pemerintah kolonial berbicara tentang ketersediaan pangan di Jawa, beras hampir selalu muncul sebagai ukuran utama. Pangan lain penting bagi ketahanan pangan rumah tangga, tetapi beras menjadi pusat perhatian karena paling erat terkait dengan wilayah yang padat penduduk, pasar, pajak, aktivitas perkotaan, dan stabilitas politik.

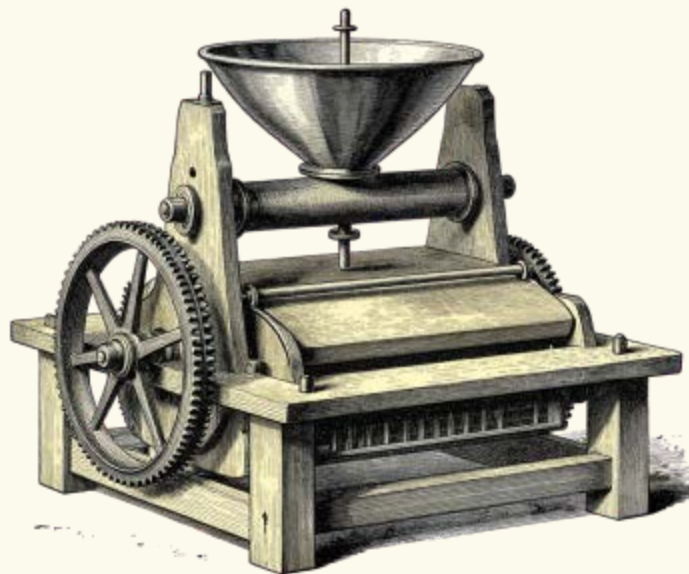
Menjelang akhir masa kolonial, beras di Jawa semakin terhubung ke pasar; sehingga beras tidak lagi hanya berpindah dari sawah ke lumbung, namun bergerak melalui pedagang, penggilingan, pasar desa, kereta api, pelabuhan, dan perkotaan.

Van Der Eng memakai data bulanan dari 19 residensi di Jawa pada 1935 sampai 1940 dan menunjukkan bahwa rata-rata produktivitas gabah berada di sekitar 2,15 ton per hektare. Harga beras giling di pasar pedesaan rata-rata 7,60 gulden per 100 kilogram, sedangkan beras tumbuk sekitar 6,00 gulden per 100 kilogram [7]. Munculnya mesin penggilingan padi, memicu adanya diferensiasi kualitas beras dan kelas konsumennya. Beras tumbuk lebih dekat kaitannya dengan rumah tangga desa, lesung, dan pasar lokal; sementara beras giling lebih dekat dengan pedagang besar serta pasar dan konsumen perkotaan. Ketika penggilingan berkembang, sebagian nilai tambah bergeser dari rumah tangga ke unit pengolahan; dan gabah mulai menjadi bahan baku yang dicari pasar.



Lesung / Beras Tumbuk
6,00 Gulden - Subsistensi Desa & Rumah Tangga

Pada akhir 1930-an, pasar beras di Jawa relatif terintegrasi; yang diindikasikan dari pergerakan harga yang saling mengikuti antardaerah, walaupun tingkat harganya tidak selalu sama. Perdagangan, penggilingan, pelabuhan, kereta api, dan jalan membuat kelebihan dari satu daerah dapat membantu menutup kekurangan daerah lain [7]. Integrasi ini dapat mengurangi risiko kelangkaan lokal, tetapi tidak menjamin semua orang mampu membeli beras. Bagi buruh kota atau keluarga miskin, beras yang tersedia di pasar tetap terasa sulit diakses bila harganya naik lebih cepat daripada penghasilan. Impor beras memainkan peran penting dalam menjaga stabilitas harga; dan dalam beberapa masa, wilayah Jawa bergantung pada beras dari Thailand dan Vietnam. Beras impor membantu meredam kenaikan harga musiman, terutama di kota dan wilayah defisit. Namun pada 1930-an pemerintah kolonial mulai mengendalikan impor untuk mendorong produksi domestik. Van der Eng mencatat bahwa neto impor menyusut, dan Jawa menjadi pengekspor bersih beras pada 1940, serta Hindia Belanda mencapai swasembada beras pada 1941 [7]. Keberhasilan itu tidak berarti kebutuhan pangan beras semua penduduk tercukupi. Beras dapat cukup dalam statistik, tetapi tetap sulit dijangkau oleh orang yang tidak memiliki uang atau akses pasar.



Ketika Daerah Penghasil Beras Mengalami Kelaparan



Peristiwa kelaparan hebat di Indramayu Barat dan Kandanghaur pada tahun 1883–1884, menyisakan ironi mendalam sebagai sebuah tragedi kemanusiaan yang terjadi justru di tengah lumbung padi yang melimpah. Meskipun wilayah ini merupakan pusat produksi beras utama di Jawa, ribuan penduduknya justru terjerembab dalam krisis pangan akut, yang memaksa mereka bermigrasi secara besar-besaran demi bertahan hidup. Narasi kolonial saat itu sering kali menyederhanakan bencana ini hanya sebagai akibat murni dari faktor alam, seperti kekeringan ekstrem yang dipicu fenomena El Niño serta wabah penyakit ternak yang memusnahkan populasi kerbau untuk membajak sawah.

Namun, analisis yang lebih tajam menunjukkan adanya realitas sistemik yang jauh lebih kompleks, di mana struktur kekuasaan di atas tanah partikelir telah mengikis ketahanan dasar petani melalui mekanisme ekstraksi yang sangat eksploitatif [12]. Akar permasalahan sesungguhnya terletak pada tekanan luar biasa dari para tuan tanah yang berusaha mengeruk keuntungan maksimal dari pasar ekspor beras ke Eropa.

Para petani terjebak dalam kebijakan sewa lahan yang sangat berat, di mana mereka diwajibkan membayar upeti dalam bentuk beras giling kualitas premium, bukan gabah mentah; yang secara efektif menguras hingga sepertiga atau bahkan seluruh hasil panen mereka, terlepas dari kondisi cuaca yang buruk. Kondisi ini diperparah oleh ketergantungan mutlak penduduk pada budidaya padi tunggal, tanpa adanya diversifikasi ekonomi atau pendapatan non-pertanian; sehingga ketika gagal panen melanda, mereka kehilangan "hak pertukaran" atau kemampuan finansial untuk membeli pangan di pasar lokal. Ketidakadilan distribusi ini menciptakan situasi di mana beras tetap tersedia di toko-toko pedagang, namun tetap tak terjangkau oleh tangan para petani yang menanamnya [12].

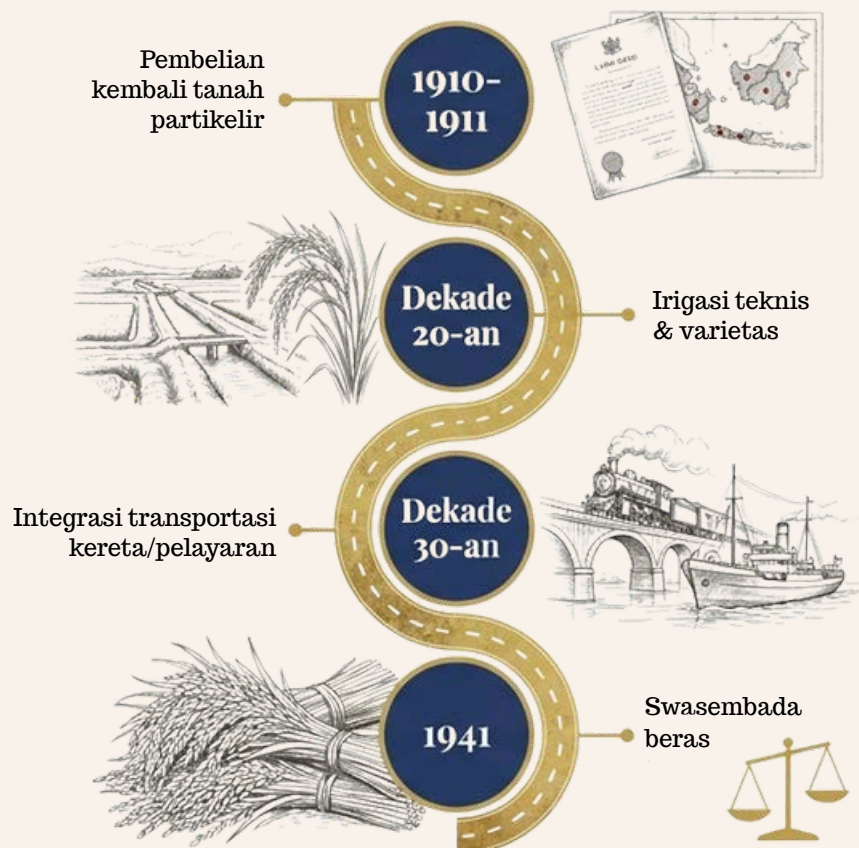
Kegagalan sistemik ini kian tragis, karena diperburuk oleh sikap abai pemerintah kolonial dan manipulasi birokrasi lokal, yang cenderung melindungi kepentingan elit pemilik tanah. Pengawasan yang minim terhadap praktik kesewenang-wenangan tersebut, membuat petani kecil tidak memiliki perlindungan hukum. Laporan mengenai kondisi kelaparan, sering kali diredam atau dianggap berlebihan demi menjaga citra investasi swasta. Tragedi Indramayu abad ke-19 ini memberikan pelajaran yang sangat berharga bagi kita saat ini bahwa pertumbuhan produksi dan komersialisasi pertanian yang agresif dapat menjadi bumerang, jika tidak dibarengi dengan keadilan sosial serta penguatan daya beli petani. Ketahanan pangan sejati tidak boleh hanya diukur dari angka surplus produksi secara makro, melainkan dari kemampuan setiap rumah tangga petani untuk mengakses pangan secara adil dan berkelanjutan [12].

Irigasi dan Janji Politik Etis

Politik Etis yang diperkenalkan pada awal abad ke-20 menandai pergeseran paradigma mendasar dalam tata kelola pangan di Hindia Belanda, yang berpindah dari pola ekstraksi kolonial murni eksploitatif, menuju tanggung jawab moral untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk asli. Sebelumnya, tragedi kelaparan di Indramayu pada tahun 1883–1884 menjadi bukti nyata betapa rapuhnya ketahanan pangan rakyat, ketika pemerintah membiarkan dominasi tuan tanah swasta mengejar keuntungan ekspor, tanpa memedulikan kecukupan konsumsi lokal. Kesadaran akan kegagalan sistemik ini, memicu semangat kebijakan baru yang kemudian diterjemahkan ke dalam langkah nyata; melalui pembelian kembali tanah-tanah partikelir oleh negara pada tahun 1910–1911, guna mengakhiri praktik eksploitasi dan memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi para petani padi.

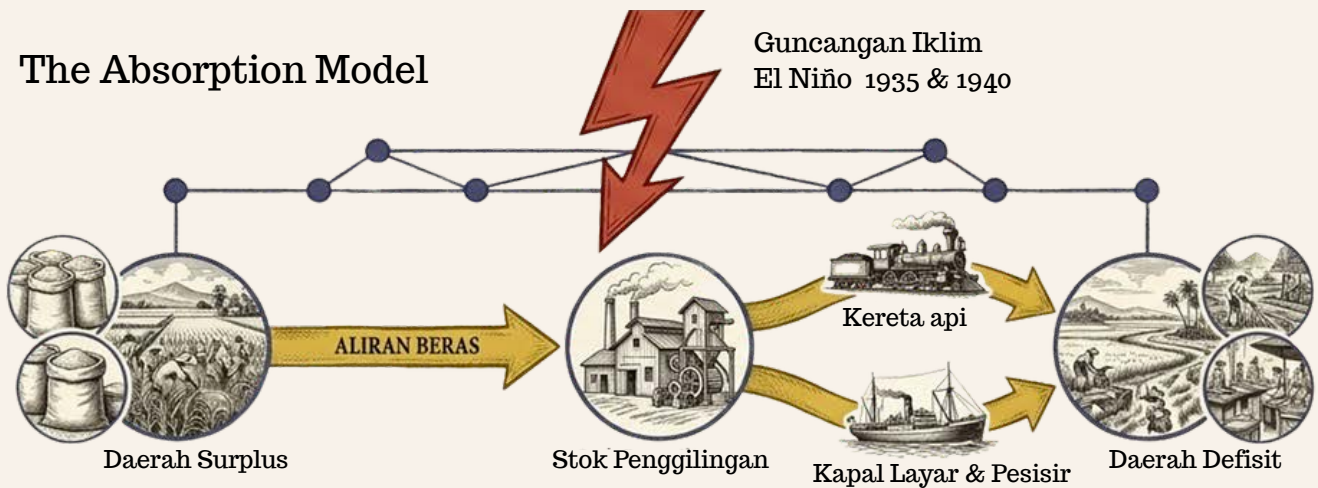
Implementasi kebijakan perberasan di bawah payung Politik Etis ini, tidak hanya berhenti pada redistribusi akses lahan, tetapi juga merambah pada investasi publik yang masif dalam pembangunan infrastruktur irigasi teknis dan pengenalan varietas unggul. Langkah strategis ini diambil sebagai respons atas situasi pangan yang mulai mengkhawatirkan pada dekade 1920-an, ketika Jawa mulai kehabisan lahan pertanian baru, untuk memenuhi kebutuhan populasi yang terus tumbuh pesat. Melalui perbaikan jaringan transportasi, seperti kereta api dan pelayaran pesisir, pemerintah secara bertahap berhasil menurunkan biaya transaksi dan risiko pemasaran. Kebijakan perbaikan transportasi pada akhirnya mendorong integrasi pasar beras, mulai dari tingkat desa hingga perkotaan dan menghapus isolasi ekonomi yang dulunya menjadi pemicu kerentanan pangan.

Puncak dari transformasi kebijakan ini terlihat jelas pada akhir dekade 1930-an, di mana kebijakan perberasan bergeser ke arah perlindungan pasar domestik dan program stabilisasi harga yang dimulai pada tahun 1939. Sistem pasar yang sudah terintegrasi dengan baik ini, terbukti mampu meredam dampak guncangan iklim ekstrem, seperti fenomena El Niño tahun 1935 dan 1940, sehingga penurunan produksi tidak lagi berujung pada bencana kelaparan massal. Keberhasilan Hindia Belanda mencapai swasembada beras pada tahun 1941, menjadi bukti nyata bahwa intervensi pemerintah yang terukur (mulai dari riset pertanian, penguatan logistik, hingga pengaturan harga), telah mengubah wajah sektor pangan, dari sistem yang rapuh menjadi instrumen ketahanan ekonomi yang lebih kokoh bagi rakyat banyak.



Ketahanan Pasar Beras

The Absorption Model



Memasuki dekade 1930-an, dinamika ketahanan pangan di Jawa menunjukkan transformasi signifikan melalui integrasi pasar beras yang semakin matang, meskipun sektor pertaniannya masih dianggap belum berkembang sepenuhnya. Analisis terhadap data harga beras di 19 karesidenan antara tahun 1935 hingga 1940 mengungkapkan bahwa pasar beras telah terintegrasi secara luas, yang dibuktikan dengan pergerakan harga yang seragam di berbagai wilayah, baik pedesaan maupun perkotaan. Integrasi ini menepis anggapan tradisional bahwa petani di negara berkembang, hanya hidup dalam ekonomi subsisten yang terisolasi. Sebaliknya, perbaikan jaringan transportasi seperti kereta api, jalan raya, dan pelayaran pesisir telah menurunkan biaya transaksi serta risiko pemasaran secara signifikan. Kondisi ini menciptakan fondasi ekonomi yang lebih kokoh, di mana kekuatan pasar mulai berperan sebagai instrumen mitigasi terhadap potensi krisis pangan di tingkat regional [7].

Ketahanan sistem pasar ini diuji secara nyata oleh fenomena El Niño pada tahun 1935 dan 1940 yang memicu kekeringan ekstrem dan tekanan iklim yang berkepanjangan. Meskipun curah hujan yang rendah mengganggu pola tanam dan menurunkan hasil panen di beberapa wilayah, data menunjukkan bahwa guncangan iklim tersebut tidak menyebabkan lonjakan harga beras yang ekstrem atau volatilitas yang membahayakan. Mekanisme pasar yang efisien, memungkinkan aliran stok beras bergerak dari daerah surplus ke daerah defisit secara spontan; sehingga kekurangan produksi di satu titik dapat segera ditutupi oleh ketersediaan di titik lain. Hal ini membuktikan bahwa keberadaan pasar yang berfungsi dengan

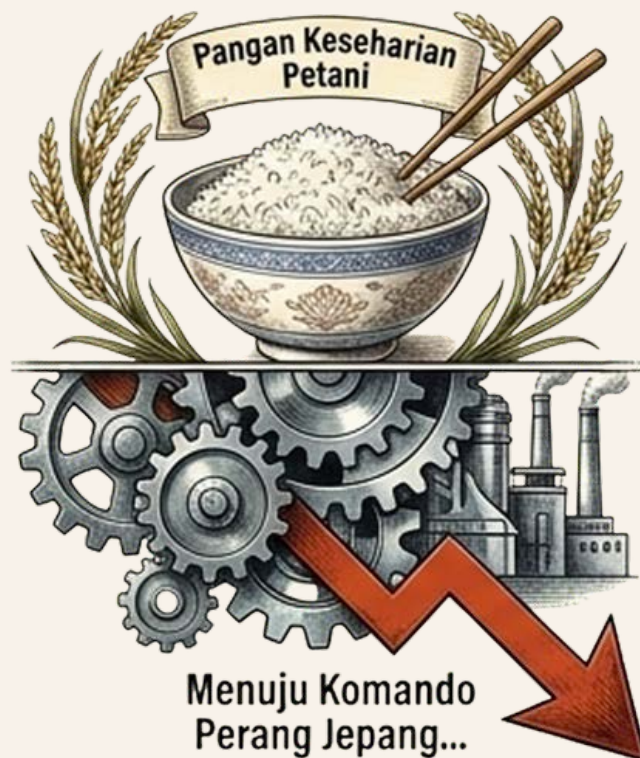
baik, mampu menyerap dampak buruk anomali cuaca tanpa harus berujung pada bencana kelaparan, sebagaimana yang sering terjadi di masa lampau.[7]

Keberhasilan mitigasi ini tidak terlepas dari peran adaptif berbagai aktor ekonomi, mulai dari pedagang kecil, makelar, hingga perusahaan penggilingan beras skala besar. Industri penggilingan beras, khususnya, memainkan peran vital dalam menjaga stabilitas harga dengan cara menyimpan stok gabah selama masa panen melimpah, untuk kemudian diproses dan dilepaskan ke pasar saat masa paceklik tiba. Selain itu, peran pemerintah kolonial melalui proteksi impor dan program stabilisasi harga yang dimulai pada tahun 1939, turut memperkuat daya tahan pasar domestik. Kombinasi antara investasi publik pada infrastruktur irigasi, dan sistem pemantauan harga yang ketat dari Kantor Pusat Statistik (CKS), memberikan ruang bagi pasar untuk merespons tekanan iklim secara lebih terukur dan efektif [7].

Studi kasus di Jawa pada akhir 1930-an memberikan pelajaran yang sangat berharga bahwa kekuatan pasar merupakan instrumen krusial dalam menghadapi risiko perubahan iklim di negara berkembang. Pandangan yang meremehkan kemampuan adaptasi pasar di sektor pertanian tradisional perlu dikoreksi, karena efisiensi pasar terbukti mampu memitigasi penurunan produksi akibat kekeringan. Oleh karena itu, saran kebijakan untuk masa kini, fokus tidak boleh hanya terpaku pada angka produksi semata, tetapi juga pada penguatan integrasi pasar, perbaikan infrastruktur logistik, dan penciptaan insentif bagi pelaku usaha tani agar mampu mendistribusikan pangan secara adil dan cepat saat krisis melanda.

Penutup: Bayang-Bayang Perang

Episode kedua ini memperlihatkan perubahan besar dalam sejarah padi dan beras di Indonesia. Pada masa kerajaan, padi menjadi dasar kesejahteraan dan legitimasi; sementara pada masa kolonial, beras tetap vital, tetapi posisinya berubah. Beras masuk ke gudang VOC, pasar Batavia, daftar pajak, Tanam Paksa, statistik kolonial, jaringan irigasi, penggilingan, impor, dan kebijakan harga. Dari VOC sampai Hindia Belanda, beras menunjukkan peran gandanya, melalui peran sebagai bahan pangan penduduk dan peran menghidupi mesin kekuasaan. Beras memberi tenaga kepada petani, tetapi tenaga petani dapat ditarik menjauh dari sawah. Beras menjadi makanan sehari-hari, tetapi juga menjadi persoalan pelabuhan, penggilingan, pajak, dan ketertiban politik.



Beras tampak sederhana di piring, tetapi rumit dalam sejarah. Warisan kolonial yang paling penting, bukan hanya bangunan irigasi atau data produksi; namun cara memandang pangan sebagai sesuatu yang dapat dihitung, diatur, dipungut, diperdagangkan, dan distabilkan. Cara pandang ini kelak tidak hilang begitu saja; namun diteruskan, diubah, dan diperkeras pada masa pendudukan Jepang, ketika beras masuk ke dalam komando perang. Dari sana, cerita beras bergerak menuju babak yang lebih getir, ketika padi tidak hanya diawasi, tetapi juga dipaksa keluar dari desa atas nama kebutuhan perang.

Daftar Pustaka

- [1] [Arsip Nasional Republik Indonesia dan TANAP. Daily Journals of Batavia Castle, 1624-1806. https://sejarah-nusantara.anri.go.id/daily_journals/
- [2] Jonathan Gunawan. 2023. The Dutch East India Company and the Rice Economy of Java, 1743-1800. Leiden University. <https://studenttheses.universiteitleiden.nl/handle/1887/3069536>
- [3] Thomas Stamford Raffles. The History of Java, Volume I. London, 1830/1844. <https://www.gutenberg.org/files/49843/49843-h/49843-h.htm>
- [4] John Bastin. 1954. Raffles' Ideas on the Land Rent System in Java and the Mackenzie Land Tenure Commission. Brill. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/32259>
- [5] Encyclopaedia Britannica. Culture System. <https://www.britannica.com/event/Culture-System>
- [6] Division of Commerce, Department of Agriculture, Industry and Commerce. 1923. Handbook of the Netherlands East-Indies. Buitenzorg. <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.510411>
- [7] Pierre van der Eng. 2009. Market Responses to Climate Stress: Rice in Java in the 1930s. ANU Working Papers in Economics and Econometrics. <https://cbe.anu.edu.au/researchpapers/econ/wp509.pdf>
- [8] Pierre van der Eng. 2008. Food Supply in Java during War and Decolonisation, 1940-1950. MPRA Paper. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8852/1/MPRA_paper_8852.pdf
- [9] Harro Maat. 2001. Rice Breeding in the Dutch Colonies. Dalam Science Cultivating Practice. https://www.researchgate.net/profile/Harro-Maat/publication/299661506_Rice_Breeding_in_the_Dutch_Colonies/links/61dfe214034dda1b9ef3ac6a/Rice-Breeding-in-the-Dutch-Colonies.pdf
- [10] Encyclopaedia Britannica. Conrad Theodor van Deventer. <https://www.britannica.com/biography/Conrad-Theodor-van-Deventer>
- [11] Encyclopaedia.com. Ethical Policy, Netherlands Indies. <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/ethical-policy-netherlands-indies>
- [12] M.R. Fernando. 2010. Famine in a Land of Plenty: Plight of a Rice-Growing Community in Java, 1883-84. Journal of Southeast Asian Studies. <https://www.jstor.org/stable/pdf/20778877.pdf>
- [13] Stroomberg, J. 2018. Hindia Belanda 1930. IRCiSoD, Yogyakarta.