

# KEDELAI DAN POLITIK PANGAN

## *Soybean and Food Politics*

**Iskandar Andi Nuhung**

*Program Magister Agribisnis Fakultas Sains dan Teknologi UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta  
Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat 15412  
E-mail : andi\_nuhung@yahoo.co.id*

Tanggal naskah diterima : 12 Juli 2013

Tanggal naskah disetujui terbit : 18 Oktober 2013

### ABSTRACT

Soybean is one of strategic food crops contributing in the domestic economy, namely enhancing farmers' income and promoting industry such as tofu, tempeh, and soy sauce, among others. Indonesia is a net importer of soybean to meet its domestic demand. The country only produce soybean around 25 percent of its national consumption. Increases in soybean import price took place in 2008, 2012 and 2013 and made the domestic industry and the government panic. Learning from these experiences, Indonesia has to formulate its food politics in addressing food self sufficiency as a part of food security. Policy, planning and program of food crops development including soybean is not well managed. Predicted soybean production and import volumes show significant differences with the actual ones. Soybean production tends to decrease and soybean import tends to increase since 2004 up to now. Soybean self sufficiency deals with such issues, i.e. low productivity, low technology application, land use competition, high risk, non irrigated areas, price fluctuation, low incentive for investment, and climate change influences. Indonesia should establish market intelligence and formulate a better business environment, land consolidation, sufficient budget allocation, infrastructure development (e.g. irrigation, farm roads, transportation, and economic infrastructure) and better credit access to farmers for food development. The most important issue is returning the authority of food management to the central government to ensure effectiveness of food development which requires commitment from all stakeholders including the government and the parliament. Soybean issue is a good experience useful as a shock therapy and a test case for food management in Indonesia.

**Keywords:** *soybean self-sufficiency, food politics, trade policy, food management*

### ABSTRAK

Kedelai merupakan salah satu komoditas pangan yang berperan penting dalam perekonomian nasional, merupakan sumber pendapatan petani dan mendorong perkembangan industri seperti industri tahu, tempe, kecap dan industri lainnya. Indonesia termasuk negara yang banyak mengimpor kedelai untuk memenuhi permintaan konsumsi dalam negeri, karena produksi dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan domestik. Produksi kedelai dalam negeri hanya menyumbang sekitar 25 persen dari total kebutuhan nasional yang mencapai sekitar 3,5 juta ton per tahun. Oleh karena itu kenaikan harga kedelai impor, seperti yang terjadi tahun 2008, 2012 dan juga 2013, telah membuat panik industri tahu-tempe dan juga pemerintah. Data dan informasi yang ada menunjukkan bahwa kebijakan dan program pembangunan komoditas pangan termasuk kedelai belum komprehensif dan terkoordinasi secara baik. Realisasi produksi dan volume impor jauh dari proyeksi yang dibuat oleh pemerintah. Swasembada kedelai, misalnya, dihadapkan pada berbagai masalah seperti produktivitas yang rendah, kurangnya aplikasi teknologi, persaingan dalam penggunaan lahan, berisiko tinggi, tergantung air hujan, harga yang fluktuatif, kurangnya insentif untuk investasi dan terjadinya anomali iklim. Indonesia harus mengembangkan intelijen pasar, konsolidasi penggunaan lahan, penyediaan pembiayaan dan kredit untuk pembangunan pangan. Politik pangan yang perlu dipertimbangkan adalah mengembalikan kewenangan urusan pengelolaan pangan kepada Pemerintah Pusat untuk menjamin efektivitas pembangunan pangan nasional. Pembangunan pangan hanya bisa berhasil jika dan hanya jika ada komitmen yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan, pemerintah dan parlemen. Kasus dan isu kedelai yang selalu berulang merupakan terapi kejut dan menguji kehandalan pengelolaan pangan nasional.

**Kata kunci :** *swasembada kedelai, politik pangan, kebijakan perdagangan, pengelolaan pangan*

## PENDAHULUAN

Kedelai merupakan salah satu komoditas pangan penting masyarakat Indonesia, yaitu terutama sebagai bahan baku utama tempe dan tahu yang merupakan makanan populer masyarakat Indonesia. Kedelai yang diolah menjadi tahu tempe, pada awalnya hanya banyak dikonsumsi oleh masyarakat Jawa, namun dalam perkembangannya hampir seluruh masyarakat Indonesia mengkonsumsi produk-produk kedelai tersebut, sehingga telah menjadi menu sehari-hari masyarakat. Ketersediaan kedelai dan harga kedelai akan mempengaruhi industri tempe dan tahu. Kejadian lonjakan harga kedelai pada tahun 2008 pada tingkat harga ke level Rp.7500 perkg, merupakan harga komoditas pangan tertinggi dan lebih tinggi dari harga beras, gula dan jagung, telah memicu terjadinya demonstrasi pengusaha tahu tempe. Kejadian serupa terus terulang lagi pada tahun 2012 dan 2013. Jika kenaikan harga tahun 2008 disebabkan karena kejadian kenaikan harga semua produk pangan di pasar internasional yang juga berimbas ke pasar domestik, maka kejadian kenaikan harga pada tahun 2012 disinyalir karena tata kelola perdagangan kedelai di tanah air. Terjadinya gangguan harga dalam bentuk kenaikan harga kedelai akan berpengaruh dan menimbulkan kepanikan pada masyarakat. Masalah ini setelah masuk keranah politik dampak yang ditimbulkan adalah ketidakstabilan sosial dan politik. Jadi kenaikan harga kedelai tidak hanya berimplikasi ekonomi, tapi juga pada kehidupan sosial politik.

Dengan telah menjadi bahan pangan nasional, maka potensi pasar kedelai di Indonesia akan terus meningkat dengan pertambahan penduduk dan peningkatan pendapatan masyarakat. Ini menjadikan Indonesia sebagai pasar kedelai yang cukup besar dan menjadi ajang persaingan bagi produsen kedelai dari negara-negara lain. Pada saat yang bersamaan produksi kedelai nasional yang cenderung menurun menyebabkan perbedaan antara pasokan dari dalam negeri dengan permintaan semakin membengkak dan harus dipenuhi dari impor. Oleh karena itu Indonesia sangat tergantung pada pasokan kedelai dari impor sampai saat ini.

Terjadinya kekeringan di sentra produksi kedelai di negara penghasil utama, seperti AS, sehingga produksi kedelai dunia diperkirakan akan menurun secara signifikan merupakan dorongan psikologis yang memicu para pedagang untuk menggunakan "*rational expectation*". Mereka dalam menyikapi peluang tersebut menahan barang dan mengurangi pasokan ke pasar sehingga mendorong harga kedelai naik cukup tinggi. Hingga kini 50 -75 persen kebutuhan kedelai dalam negeri dipenuhi dari impor terutama kedelai kualitas tinggi untuk keperluan industri makanan termasuk industri tahu tempe. Kejadian pada tahun 2012 bertepatan dengan bulan puasa sehingga permintaan akan kedelai dan olahannya (tahu tempe) meningkat. Fenomena seperti ini merupakan suatu hal yang wajar bahwa ketika permintaan naik cukup tajam di hari raya, mendorong terjadinya kenaikan harga. Hanya saja fenomena lonjakan harga kedelai yang terjadi sangat tinggi, mencapai hampir 100 persen, sehingga menimbulkan kepanikan pembeli (*panic buyer*) di daerah-daerah serta industri tahu tempe. Secara umum kenaikan harga yang terjadi, tidak dapat dinikmati oleh petani kedelai, harga kedelai petani tetap pada tingkat yang rendah. Kenaikan harga tersebut hanya dinikmati oleh segelintir orang yang terlibat dalam perdagangan kedelai.

Efek domino dari kenaikan harga kedelai, akan menjadi panjang dan kompleks, karena meningkatkan biaya produksi bagi industri tahu-tempe, sehingga harga jual menjadi naik dan konsumen akan mengurangi konsumsi dan atau harus membayar dengan harga yang lebih mahal tergantung kemampuan ekonomi konsumen. Selain itu, industri tahu tempe mengurangi produksi, yang berakibat pada pengurangan tenaga kerja atau buruh yang akan menambah jumlah pengangguran yang menimbulkan masalah sosial di masyarakat. Hal yang menarik adalah petani secara psikologis menyambut baik kenaikan harga kedelai tersebut, sehingga termotivasi untuk meningkatkan produksi, hanya saja memproduksi kedelai tidak bisa bersifat seketika (instan) paling tidak butuh waktu sekitar 3-4 bulan baru bisa dipanen sesuai dengan proses pertumbuhan biologisnya. Pertanyaannya apakah jika petani menanam kedelai saat ini dan ketika saat panen nanti harga masih bertahan pada level yang tinggi?. Dalam pengalaman sepanjang

sejarah ketika komoditas pertanian memasuki musim panen biasanya harga bergerak turun bahkan seringkali jatuh bebas kecuali bagi komoditas yang mendapat pengaturan harga seperti pada beras, gula dan sawit. Penurunan harga berbagai komoditas pertanian dimusim panen, pasti mengakibatkan petani kecewa karena mengalami kerugian. Nasib petani seperti ini hampir selalu berulang setiap tahun sehingga menyebabkan demotivasi, predikat sebagai kelompok masyarakat meskipun terus saja melekat bagi petani. Inilah salah satu penyebab angka kemiskinan di pedesaan meskipun telah menurun tapi proporsinya masih tinggi secara nasional.

### PERKEMBANGAN KEDELAI NASIONAL

Pemerintah telah menyusun *road map* peningkatan produksi kedelai sampai dengan tahun 2014. Dalam statistik pertanian ditunjukkan data bahwa 1999-2011 ada kecenderungan produksi kedelai nasional terus menurun dari 1,3 juta tahun 1999 menjadi sekitar 781 ribu ton tahun 2011. Proyeksi produksi tahun 2012 sebesar 1,9 juta ton dan tahun 2014 mencapai 2,7 juta ton. Daerah penghasil utama kedelai 2012 adalah Jawa Timur 316.000 ton, Jawa Tengah 134.000 ton, NTB 67.000 ton, Aceh 57.000 ton, Jawa Barat 47.000 ton. Selama periode 2008-2012 daerah yang mengalami penurunan produksi cukup signifikan adalah Jawa Tengah dan NTB. Jika *road map* kedelai ini teroperasionalkan dengan baik dan hasilnya sesuai sasaran, maka sebetulnya tidak perlu terjadi kepanikan akan kekurangan pasokan, karena logika berfikirnya impor semakin berkurang dan bahkan tahun 2014 tidak perlu lagi ada impor, karena produksi dalam negeri sudah melebihi kebutuhan konsumsi (surplus). Namun karena capaian sasaran produksi tidak sesuai dengan target, maka impor yang jumlahnya masih cukup signifikan menjadi tidak terhindarkan. Meskipun beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa produktivitas kedelai dapat ditingkatkan melalui aplikasi teknologi, namun dalam pengembangannya di tingkat petani produktivitas kedelai nasional masih berada dikisaran satu ton per hektar. Padahal dilahan gambut misalnya produktivitas telah dapat mencapai 2,2 ton per hektar (Suaidi Raihan *et al.*, 2010).

Tabel 1. Target dan Capaian Produksi Kedelai Nasional

Tahun	Sasaran (Ribu Ton)	Realisasi	
		(Ribu Ton)	%
2004	710	723	101,83
2005	819	808	98,66
2006	946	748	79,07
2007	1.093,00	775,7	70,97
2008	1.263,00	974,5	77,16
2009	1.458,00	907	62,21
2010	1.652,00	851,3	51,53
2011	1.818,00	783,2	43,08

Sumber : Rencana Strategi Kementan 2010-2014; Statistik Pertanian Indonesia, 2008 dan 2012.

Jika kita perhatikan angka-angka pada tabel 1 tersebut, nampak bahwa sejak tahun 2005 sasaran atau target produksi kedelai tidak pernah dapat dicapai, bahkan selisih antara target dan realisasi semakin membesar. Perencanaan yang tidak komprehensif, kurang mengakomodir perkembangan lingkungan strategis yang berkembang secara dinamis baik di dalam negeri maupun di luar negeri, sehingga sasaran yang telah ditetapkan tidak bisa dicapai. Di dalam negeri pengembangan kedelai dihadapkan pada ketersediaan benih bermutu dan pemanfaatan teknologi yang terbatas serta terjadinya anomali iklim, menyebabkan produktivitas kedelai menjadi rendah.

Tingkat harga yang rendah dan fluktuatif sehingga tidak merangsang petani untuk menanam kedelai. Persaingan pemanfaatan dan terjadinya alih fungsi lahan pertanian mempengaruhi perluasan areal penanaman kedelai. Sementara itu, harga kedelai impor yang relatif lebih murah dan kualitas lebih baik, mendesak produksi kedelai dalam negeri yang tidak efisien dan kualitas lebih rendah. Dalam perjanjian WTO untuk perdagangan hasil pertanian (*agreement on agriculture*) yang bertujuan untuk mengurangi hambatan perdagangan hasil pertanian melalui reformasi jangka panjang secara bertahap ditempuh beberapa komitmen antara lain; 1) meningkatkan akses pasar dengan pengurangan hambatan tarif dan tarififikasi non tarif, 2) pengurangan subsidi ekspor, 3)

pengurangan *domestic support*. Menghadapi perjanjian WTO tersebut, dalam kenyataannya negara maju tetap melakukan proteksi baik secara langsung maupun tidak langsung. Perdagangan yang tidak adil (*unfair trade*) telah mewarnai implementasi WTO dibidang pertanian, yang lebih banyak dimanfaatkan dan menguntungkan negara maju. *Agreement on Agriculture (AoA)* dirasakan belum menciptakan keadilan dalam persaingan karena; a) negara maju masih diizinkan untuk memberikan subsidi ekspor kepada petaninya, sedangkan negara berkembang hampir tidak ada yang mampu memberikan subsidi karena kesulitan dana, b) akibatnya perdagangan dunia mengalami distorsi oleh ekspor produk pertanian negara-negara maju yang membanjiri pasar dunia dengan produk yang murah dan disubsidi.

Kasus seperti kedelai ini terjadi di hampir semua komoditas pangan, seperti jagung, gula, daging dan pangan lainnya termasuk beras, dengan karakteristik modulusnya bisa sama bisa berbeda. Pada jagung misalnya, pemerintah sejak 3 tahun terakhir telah mencanangkan swasembada, tapi pada kenyataannya impor jagung setiap tahun terus terjadi dan jumlahnya cukup besar. Para pelaku industri pakan ternak nampaknya lebih memilih melakukan impor ketimbang menggunakan produksi jagung dalam negeri. Jagung impor harganya relatif lebih murah, kualitas lebih baik dan relatif lebih homogen, prosesnya mudah dan tidak berbelit-belit, dapat diprediksi ketersediaannya sehingga ada jaminan pasokan.

Apa yang terskenario sebetulnya dibalik fenomena ini? Apakah ini murni mekanisme pasar yang bekerja? Adakah *invisible hand* atau dalang dibelakang kasus-kasus ini? Jangan sampai pemerintah terkecoh dan tiba pada suatu kesimpulan yang menyesatkan dan akan disesalkan dikemudian hari. Tanpa bermaksud membela, seandainya pelaku kartel murni melakukan aksinya dengan pertimbangan ekonomi atau keuntungan jangka pendek, adalah suatu hal yang biasa dalam dunia perdagangan karena yang bekerja disitu adalah *rational expectation*. Hanya saja aksi kartel itu membuat masyarakat konsumen menjerit karena menyangkut kesinambungan usaha yang dijalankan.

Dalam perspektif jangka panjang, kejadian ini harus dilihat sebagai suatu

fenomena yang perlu dicermati dan diwaspadai. Tidak tertutup kemungkinan merupakan suatu upaya sistematis (ingat bahwa prinsip perdagangan sama dengan prinsip perang) yang bermuara pada pendegradasian pertanian nasional, dan menciptakan ketergantungan pangan pada negara lain yang berkepanjangan. Naiknya harga kedelai misalnya, telah mengundang intervensi pemerintah untuk menghalalkan impor yang lebih besar dengan tarif bea masuk nol persen untuk melakukan penetrasi pasar. Ketika impor itu telah masuk ketanah air maka secara teoritis harga dipasar akan turun pada level yang rendah. Produk kedelai dalam negeri dapat dipastikan akan kalah bersaing, karena produktivitas dan kualitas yang rendah serta biaya produksi yang mahal. Dalam situasi seperti itu maka kedelai impor akan membanjiri pasar dalam negeri. Petani kedelai harus menerima kondisi tidak menguntungkan tersebut karena tidak ada perlindungan dari pemerintah. Hasil penelitian Nuryanti dan Kustiari, 2007 menyimpulkan bahwa pada tingkat tarif bea masuk 10 persen keuntungan usahatani kedelai hanya 18,85 persen, sehingga dengan tarif bea masuk nol persen berarti keuntungan usahatani kedelai akan semakin kecil dan semakin tidak bisa bersaing dengan kedelai impor. Tarif impor yang dapat memberikan keuntungan usahatani optimal adalah 24,3 persen dengan tingkat keuntungan usahatani 25 persen. Dengan tarif 24,3 persen masih dibawah tarif yang diikat yang terdaftar dalam schedule Indonesia di WTO (Nuryanti dan Kustiari, 2007).

Mungkin tidak pernah terpikirkan bahwa kejadian-kejadian seperti ini akan memelihara Indonesia agar tetap menjadi pasar yang besar bagi negara lain. Pertanian nasional tetap dipelihara pada tingkat pertumbuhan yang rendah dan ketergantungan pada impor tidak pernah bisa tergeser. Pertumbuhan penduduk yang tinggi dari populasi yang besar, serta semakin meningkatnya pendapatan masyarakat memberi perspektif akan semakin meningkatnya dengan prosentase yang tinggi permintaan terhadap pangan. Untuk memenuhi peningkatan permintaan tersebut pasokan dari dalam negeri sepertinya "diupayakan" agar tetap pada trend pertumbuhan yang rendah sehingga tidak dapat mengimbangi laju kenaikan permintaan dan bisa ditebak bahwa pasti akan dipenuhi dengan impor.

Tabel 2. Perkembangan Volume dan Nilai Impor Kedelai Indonesia

Tahun	Realisasi Impor (Ribu Ton)	Nilai (US\$ Juta)	Proyeksi impor (Ribu Ton)
2003	1.192,7	330,5	t.a
2004	1.115,8	416,9	1.360,0
2005	1.086,2	308,0	1.305,0
2006	1.132,1	299,6	1.233,0
2007	1.420,3	482,9	1.142,0
2008	1.176,9	698,5	1.028,0
2009	1.320,9	825,0	891,0
2010	1.740,6	840,0	755,0
2011	2.088,6	1.246,0	648,0

Sumber : Statistik Pertanian, 2008 dan 2012, Prospek dan Arah Pengembangan Kedelai, Badan Litbang Pertanian 2005.

Ada perbedaan trend arah antara proyeksi dan realisasi impor kedelai yang semakin lama semakin melebar. Pertanyaan kemudian muncul adalah, mengapa proyeksi produksi dan impor yang disusun berdasarkan kajian yang mendalam, bertolak belakang dengan capaian atau realisasi dengan tingkat perbedaan sangat signifikan? Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan kedelai adalah persaingan dalam penggunaan lahan dengan komoditas lainnya. Dalam hitungan sederhana, agak sulit secara ekonomi kedelai bersaing dengan beberapa komoditas yang juga berpotensi ditanam pada lahan yang sama, seperti jagung, tembakau, padi serta bawang merah dan cabe merah. Apalagi pembudidayaan kedelai dikenal cukup rumit dan memiliki risiko produksi yang cukup tinggi terutama karena serangan OPT.

Tabel 3. Pendapatan Usahatani Kedelai dan Komoditas Substitusinya per hektar

Jenis Komoditas	Pendapatan (Rp)
Tembakau Rakyat	5.970.250
P a d i	5.968.750
Jagung Hibrida	6.212.500
Kacang Tanah	5.554.500
Kacang Hijau	2.617.750
<b>Kedelai</b>	<b>4.814.120</b>
Wijen	5.860.000
Bawang Merah	17.644.000
C a b e	9.923.000

Sumber : Ditjen Tanaman Pangan Kementan, 2010.  
Catatan: Pendapatan = Nilai Produksi - (Biaya Input + Bunga Modal)

Pada tabel 3 dapat dilihat bahwa dari sembilan jenis tanaman yang potensial dikembangkan pada lahan yang sama, kedelai hanya bisa bersaing dengan tanaman kacang hijau, tujuh komoditas lainnya menjanjikan pendapatan usahatani yang lebih besar dibanding dengan kedelai. Secara rasional petani akan memilih mengembangkan ketujuh komoditas selain kedelai tersebut. Nilai ekonomi kedelai yang rendah, menyebabkan demotivasi bagi petani untuk mengembangkan kedelai. Tanpa adanya kebijakan kedelai yang komprehensif sangat sulit untuk mewujudkan swasembada kedelai, baik dalam jangka pendek, menengah maupun panjang. Peningkatan daya saing kedelai dalam persaingan pemanfaatan lahan pertanian hanya bisa dilakukan melalui upaya-upaya antara lain, 1) peningkatan produktivitas melalui penggunaan varietas unggul, aplikasi teknologi yang tepat, pengaturan air melalui irigasi, perbaikan sistem pasca panen, 2) adanya kebijakan harga yang dapat merangsang petani untuk mengembangkan kedelai. Melalui upaya-upaya tersebut diharapkan usahatani kedelai dapat memberikan keuntungan yang lebih besar bagi petani, sehingga kedelai menjadi pilihan komoditas yang akan dikembangkan di atas lahan petani.

## FAKTOR-FAKTOR YANG MENGHAMBAT

Berdasarkan data dan kajian empirik (Nainggolan, 2006 dan Nuhung, 2006) dapat dirumuskan beberapa faktor yang menghambat pencapaian swasembada kedelai baik yang bersifat internal domestik maupun yang bersifat eksternal dari luar negeri. *Pertama*, produktivitas yang rendah, karena aplikasi teknologi mulai dari pemanfaatan benih unggul, aplikasi pemupukan, sistem irigasi dan pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT) yang terbatas, menyebabkan produktivitas rata-rata nasional hanya dikisaran 1 ton per ha. Karena produktivitas rendah maka biaya perunit output menjadi tinggi, sehingga harga pokok tinggi dan kalah bersaing dengan harga kedelai impor. Selain itu kedelai impor memiliki performance (biji besar dan merata) dan kualitasnya lebih baik. Kebutuhan kedelai dalam negeri sebanyak 2,5-3 juta ton pertahun dan sekitar 50-75 persen dipenuhi dari impor. Industri tahu tempe yang

juga semakin berkembang sangat tergantung pada impor bahan baku kedelai.

*Kedua*, kompetisi lahan antar komoditas. Lahan-lahan untuk pertanaman kedelai pada umumnya dilahan kering, yang juga merupakan wilayah pertanaman komoditas palawija dan sayuran, tembakau, tebu dan tanaman semusim lainnya dengan musim tanam yang relatif bersamaan. Dari beberapa kajian yang dilakukan menunjukkan bahwa, tingkat pendapatan usahatani kedelai relatif lebih rendah dibanding dengan komoditas lainnya, sehingga kalah bersaing dalam memperebutkan areal pertanaman. Potensi lahan pengembangan kedelai non konvensional seperti di lahan gambut dan pasang surut, belum banyak dikembangkan karena memerlukan investasi yang besar. Meskipun teknologi pengelolaan lahan gambut telah banyak ditemukan oleh para peneliti, namun hasil-hasil penelitian tersebut belum banyak bisa dikembangkan karena tidak ada insentif bagi petani untuk mengembangkan kedelai di lahan-lahan tersebut. Padahal lahan gambut yang potensial untuk pertanian meliputi areal lebih dari 10 juta hektar dan sebagian besar diantaranya terdapat di Kalimantan. Pengembangan kedelai dilahan gambut diluar Jawa memberi dampak positif bagi pengembangan komoditas lainnya terutama di Pulau Jawa.

*Ketiga*, bagi petani, mengelola usahatani kedelai relatif lebih rumit dan lebih berisiko dibanding dengan komoditas lainnya. Kedelai sangat rentan terhadap serangan OPT, dibanding dengan jagung, kacang-kacangan dan palawija lainnya. Proses pengolahan hasilnya juga lebih rumit dibanding komoditas lain, sehingga bisa terjadi kedelai tidak merupakan pilihan prioritas bagi petani (meminjam istilah Menteri Pertanian bahwa kedelai tidak menarik bagi petani). Lagi pula tidak semua masyarakat petani familiar menanam kedelai, beda dengan padi, jagung dan lainnya. Sehingga terjadi juga kesulitan untuk menambah petani baru untuk pengembangannya. Selama ini pengembangan kedelai terkonsentrasi pada daerah-daerah yang secara tradisional turun temurun menanam kedelai. Oleh karena itu untuk memperluas jangkauan pengembangan butuh waktu untuk sosialisasi ke wilayah yang selama ini belum banyak mengenal tanaman kedelai.

*Keempat*, di Indonesia selama ini kedelai diasosiasikan sebagai tanaman dilahan kering, sehingga tidak difasilitasi dengan irigasi, pertumbuhannya diserahkan kepada keramahan curah hujan, sehingga pertumbuhan tanaman tidak maksimal yang diindikasikan oleh produktivitas yang rendah, kasusnya sama dengan kapas. Curah hujan tinggi juga mengganggu pertumbuhan bahkan tanaman kedelai bisa menjadi terserang banyak OPT. Padahal di negara produsen utama, komoditas tersebut didukung oleh sistem irigasi yang sangat baik. Jadi di Indonesia pada umumnya kedelai ditanam pada lahan yang tingkat kesuburannya rendah dan tanpa irigasi, sehingga sulit mencapai tingkat produktivitas genetiknya. Menyikapi produktivitas kedelai yang rendah, berlandung pada sejarah bahwa tanaman kedelai merupakan komoditas sub tropis, sehingga pertumbuhannya tidak bisa maksimal didaerah tropis seperti Indonesia.

*Kelima*, kebijakan harga pangan murah dan insentif harga yang rendah bagi petani, sehingga tidak ada rangsangan yang kuat bagi petani untuk mengembangkan kedelai. Harga komoditas merupakan pertimbangan utama bagi petani untuk mengembangkan atau tidak mengembangkan suatu komoditas diatas lahan yang terbatas yang dimiliki oleh petani. Harga kedelai sampai saat ini masih diserahkan ke mekanisme pasar, disaat ketika efisiensi produksi kedelai produksi dalam negeri masih sangat rendah karena produktivitas yang rendah. Sampai saat ini, belum ada harga dasar atau sejenisnya yang menjadi insentif bagi petani seperti pada tanaman padi, sehingga petani masih dihadapkan pada ketidakpastian harga. Dengan produktivitas yang rendah dan harga yang relatif rendah maka nilai produksi dan pendapatan petani juga menjadi rendah. Hal ini menyebabkan animo petani sangat rendah untuk mengembangkan kedelai, baik di daerah sentra produksi maupun daerah pengembangan baru.

*Keenam*, Pemerintah selama ini dalam program pengembangan pangan fokus ke tanaman padi, sehingga alokasi perhatian, energi, sumberdaya, pembiayaan dan pembinaan untuk komoditas pangan lainnya termasuk kedelai sangat terbatas. Alokasi pembiayaan pengembangan kedelai yang disediakan di dalam APBN sangat terbatas, demikian juga alokasi sarana dan prasarana, tenaga pembina dan penyuluhan. Hal ini

menyebabkan pengembangan dan pembinaan terbatas, penelitian dan penemuan teknologi kedelai sangat terbatas sehingga aplikasi inovasi teknologi berjalan lambat. Akselerasi pengembangan areal dan peningkatan produktivitas tidak dapat dilakukan secara optimal sehingga peningkatan produksi tidak dapat mengejar laju pertumbuhan permintaan kedelai.

*Ketujuh*, dugaan terjadinya kartel sebagai penyebab terjadinya kenaikan harga kedelai dipasaran, atau karena ulah sekelompok orang yang melakukan kartel, bisa jadi ada *invisible hand* yang ingin memelihara Indonesia sebagai importir kedelai, ini terkait dengan bisnis, terkait dengan politik perdagangan, terkait dengan politik pertanian. Penduduk Indonesia yang mencapai 245 juta orang merupakan potensi pasar yang harus dipelihara dengan berbagai upaya. Impor dan perdagangan kedelai merupakan bisnis yang menjanjikan dan menggiurkan dan bersifat jangka panjang, karena kebutuhan konsumsi kedelai dan volume pasarnya akan terus meningkat, termasuk untuk industri minyak kedelai yang dinilai kandungan kolesterolnya rendah. Disamping itu preferensi masyarakat dan industri untuk mengkonsumsi dan menggunakan kedelai impor tinggi, karena kualitasnya lebih baik, ukuran biji besar dan seragam/homogen karena menggunakan bioteknologi dan harganya pun seringkali lebih murah dibanding kedelai lokal.

Indikasi adanya kartel tersebut disampaikan oleh Presiden yang mengharapkan agar struktur perdagangan kedelai diperbaiki agar tidak terjadi lagi penguasaan impor oleh segelintir orang. Lebih lanjut meminta agar pelaku kartel yang terindikasi melakukan kejahatan agar diberi sanksi (Kompas, 29 Juli 2012). Kenaikan harga kedelai yang semestinya dapat dinikmati oleh petani, justru terjadi sebaliknya yaitu petani kedelai (terutama di Jawa) harus membayar harga tahu-tempe yang mahal, karena masyarakat Indonesia terutama golongan menengah kebawah termasuk petani kedelai merupakan bagian terbesar dari konsumen tahu tempe sehingga dapat diduga bahwa nilai tukar petani (NTP) menjadi turun dan dapat mendorong meningkatnya penduduk miskin di pedesaan. Dalam kaitan tersebut, Presiden memerintahkan agar kartel dalam impor kedelai yang terindikasi melakukan kejahatan diproses secara hukum. Presiden berharap

struktur perdagangan kedelai diperbaiki agar tidak terjadi lagi penguasaan impor oleh segelintir orang (Kompas, Sabtu 28 Juli 2012). Seperti diketahui bahwa dalam pasar monopoli, penjual menikmati keuntungan yang besar dan konsumen membayar dengan harga yang mahal, penjual menentukan harga (*price maker*). Oleh karena itu kartel dalam perdagangan pangan seperti kedelai yang menyangkut hajat hidup orang banyak akan menimbulkan reaksi dari masyarakat.

*Kedelapan*, dengan asumsi tingkat produktivitas seperti saat ini yaitu 1 ton per hektar, dan kebutuhan kedelai dalam negeri untuk berbagai keperluan (termasuk untuk stock) sekitar 3 juta ton pertahun, maka diperlukan areal lahan 1,5 juta ha dengan asumsi 2 kali tanam pertahun, maka diperlukan tambahan areal baru sekitar 1 juta hektar. Persoalannya adakah lahan tersedia seluas itu?. Sebagai pembanding bahwa program pencetakan sawah dari Kementerian Pertanian hanya mampu rata-rata 20.000-30.000 ha pertahun, lebih dari itu sudah sulit direalisasikan sehingga bisa dibayangkan bagaimana mencetak tambahan areal 1 juta hektare untuk kedelai, adalah sesuatu yang sangat sulit baik dari sisi ketersediaan lahan maupun dari sisi pendanaannya. Perlu ada terobosan-terobosan baru perluasan areal kedelai dengan memanfaatkan potensi lahan yang masih tersedia, misalnya pada lahan gambut, lahan usaha petani pada perkebunan pola PIR-BUN dan lahan-lahan kehutanan pada hutan masyarakat

*Kesembilan*, pengembangan perkebunan kedelai (*soybean estate*) yang bisa merupakan bagian dari program pengembangan *food estate*, selain memerlukan investasi yang cukup besar (biaya usahatani kedelai rata-rata Rp6,5 juta per ha), juga prosesnya memerlukan waktu yang panjang, kesulitan dalam mendapatkan lahan yang cukup luas dan kebijakan yang belum kondusif, sehingga belum menarik bagi investor. Belum ada insentif yang fiskal dan moneter yang dapat mendorong investasi, tingkat suku bunga bank komersial dirasakan berat oleh investor. Oleh karena itu diperlukan subsidi bunga bank dengan persyaratan dan proses pemberian kredit yang tidak berbelit-belit. Pengembangan investasi kedelai dalam bentuk perkebunan juga menghadapi masalah ketersediaan tenaga kerja terampil dan dukungan kepastian harga kedelai.

## POLITIK PANGAN NASIONAL

Politik pangan yang merupakan bagian integral dari politik pertanian nasional, perlu dirumuskan secara komprehensif dengan mengacu kepada dukungan potensi sumber daya domestik dan perkembangan lingkungan strategis yang berkembang secara dinamis. Politik pangan yang diimplementasikan melalui kebijakan-kebijakan nasional, menentukan arah dan sasaran pembangunan pangan jangka panjang. Masalah-masalah dibidang pangan termasuk maraknya impor komoditas pangan tidak terlepas dari kelemahan politik pangan khususnya dan politik pertanian nasional pada umumnya. Politik pangan pada hakekatnya merupakan kemampuan untuk merumuskan dan menyusun konsep dan strategi pembangunan pangan nasional, berdasarkan kemampuan sumber daya nasional dengan mempertimbangkan perkembangan lingkungan strategis yang dinamis untuk kepentingan nasional terutama untuk ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan nasional serta demi kesejahteraan masyarakat dalam jangka panjang (Nuhung, 2006).

Kelemahan politik pertanian dan politik pangan nasional, tidak hanya membuat kontribusi pertanian nasional secara relatif makin tergerus, baik didalam negeri dalam bentuk kontribusi terhadap pembentukan PDB Nasional, maupun di dunia internasional dalam bentuk ekspor-impor, tapi juga membuat ketahanan pangan nasional menjadi sangat rentan terhadap gejolak pangan dunia. Pertanian mengalami ketidakpastian (*uncertainty*) yang tinggi, dan dalam situasi kebatinan seperti itu, maka dalam jangka panjang keinginan untuk mewujudkan ketahanan dan kemandirian pangan akan terganggu dan jangan sampai hanya akan menjadi impian dan tidak pernah bisa diwujudkan. Mengapa?, karena aktor utama pertanian pangan adalah petani yang jika selalu disugahi dan dihadapkan pada ketidakpastian usaha tidak ada harapan untuk hidup lebih baik, maka pelan tapi pasti suatu saat mereka akan beralih mencari pekerjaan lain yang lebih menjanjikan kehidupan yang lebih baik, dan ini berbahaya dalam upaya mewujudkan pertanian yang berkelanjutan. Tentu para ekonom akan berkomentar, bahwa itu hal yang wajar dan kita bisa memenuhi kebutuhan pangan dengan mengimpor jika

pendapatan masyarakat sudah pada level yang tinggi, pemenuhan kebutuhan pangan dapat dilakukan dengan mengimpor pangan. Jika premis ini yang dikembangkan maka negara ini menghadapi ketidak stabilan produksi pangan dan ketahanan nasional akan terganggu. Indonesia berbeda posisinya dengan negara-negara lain yang tergantung pada impor pangan, seperti Singapura misalnya, Indonesia dengan penduduk yang terbesar ke 4 di dunia, sangat berbahaya jika tergantung pada pangan impor. Tidak tertutup kemungkinan Indonesia berpotensi terpecah-belah seperti yang terjadi pada beberapa negara lain dikawasan benua Eropa.

Adanya kesadaran bahwa kejadian ini tidak hanya sekedar *by excident*, tidak tertutup kemungkinan bahwa hal ini terjadi karena *by disain* yang sedang berproses dan akhirnya Indonesia akan mengalami masalah besar. Hipotesis ini perlu diuji, kondisi ini perlu diwaspadai kemungkinan adanya *grand disain* yang mengarah pada upaya "pelemahan" pertanian nasional jangka panjang. Semua kemungkinan itu bisa saja terjadi ketika persaingan pasar komoditas pertanian semakin ketat. Dengan jumlah penduduk yang besar, pertumbuhan penduduk 1,49 persen pertahun, serta pendapatan masyarakat Indonesia yang semakin meningkat (US\$ 4000 perkapita tahun 2012). Indonesia merupakan potensi pasar produk pangan yang sangat besar. Indonesia menjadi ajang perebutan pasar bagi negara-negara lain untuk memasok pangan dalam jumlah yang besar dan jangka panjang. Maraknya impor pangan dengan daya saing yang tinggi telah mendistorsi pengembangan pangan nasional. Dalam pengertian untuk komoditas pertanian tertentu, kita tidak dapat melakukan akselerasi pengembangannya, meskipun sangat besar potensi dan peluangnya untuk dikembangkan. Perlu dibangun "kemampuan intelegen" dibidang pertanian untuk melakukan pencermatan, penelusuran, analisa bahkan investigasi dan kegiatan memata-matai setiap kasus dan kejadian yang berpengaruh pada upaya penguatan pertanian nasional. Hal ini menjadi penting dan strategis, di era persaingan yang semakin ketat, ditengah kelangkaan sumber daya pertanian, ketika saat ini dan kedepan terjadi perebutan pengaruh dan kekuasaan bagi negara-negara maju, penggiringan ke simbol HAM, demokrasi dan keterbukaan.



Kebijakan dan politik anggaran yang tersedia untuk pengembangan pangan termasuk kedelai yang dikelola oleh Kementerian Pertanian sebagai instansi yang mendapat mandat dari Pemerintah untuk membangun pangan, sangat terbatas. Diluar anggaran subsidi, maka alokasi anggaran untuk pengembangan tanaman pangan hanya dikisaran Rp.1,5 – Rp 2,0 trilyun, lebih dari 60 persen diantaranya didedikasikan untuk pangan beras/padi, selebihnya untuk membiayai komoditas pangan lainnya seperti jagung, kedelai, umbi-umbian, kacang-kacangan dan biaya manajemen di pusat dan daerah. Untuk kedelai tersedia hanya dikisaran Rp 0,2 - Rp 0,3 trilyun pertahun. Hal ini menyebabkan *road map* pengembangan kedelai tidak bisa dioperasionalkan atau hanya menjadi konsep, yang tidak bisa diimplementasikan. Tidak hanya alokasi anggaran APBN yang tidak proporsional terhadap beban kerja pembangunan pertanian, juga alokasi kredit perbankan untuk pembangunan pertanian sangat kecil. Data dari Bank Indonesia tahun 2012 menunjukkan bahwa dari sekitar Rp.2.300,- triliyun yang disalurkan oleh perbankan, hanya 5,3 persen disalurkan ke sektor pertanian. Sama halnya dengan penanaman modal baik dalam bentuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA) sejak diberlakukannya Undang-Undang PMDN/PMA tahun 1968, investasi dalam bentuk PMDN dan PMA di sektor pertanian hanya sekitar 10 persen. Padahal sektor ini melibatkan secara langsung 26,1 juta keluarga petani (hasil sementara Sensus Pertanian, 2013). Jumlah tersebut belum termasuk yang bekerja di perusahaan pertanian baik di bidang budidaya, pengolahan/industri dan perdagangannya. Dengan demikian energi bangsa yang dialokasikan untuk membangun sektor pertanian yang merupakan keunggulan bersaing bangsa, tidak bisa dilakukan secara optimal. Sehingga komoditas yang semestinya dapat diproduksi secara besar-besaran dari sumber daya alam yang ada, harus diimpor untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri.

Sektor pertanian sudah menjadi langganan tumpuan kesalahan, apabila terjadi masalah kelangkaan atau kenaikan harga pangan, padahal sesungguhnya komunitas pertanian akan senang jika harga komoditas pertanian naik, karena petani akan menjadi sejahtera. Meskipun ini diperdebatkan juga karena petani dengan areal lahan yang kecil

kurang dari 0,5 ha dan menanggung beban keluarga/tenaga kerja yang tinggi juga sekaligus sebagai *net consumer*, sehingga kenaikan harga pangan juga dirasakan oleh petani. Para pengambil kebijakan harus dapat menjadikan pelajaran berharga kejadian-kejadian seperti kasus kedelai, semestinya dengan pengalaman tahun 2008, 2012 dan 2013, sehingga kasus kedelai tidak terulang lagi.

Ada suatu hikmah dibalik kasus ini, bahwa semestinya dengan kejadian ini pemerintah, DPR, perbankan, dunia usaha dan masyarakat petani sudah waktunya komitmen untuk memberikan perhatian pada pengembangan pangan nasional. Harus diakui bahwa sejarah menunjukkan sektor pertanian terutama pangan ini memiliki nasib seperti diposisikan sebagai *the second best* dalam pembangunan ekonomi nasional. Kalau negara lagi mengalami masa makmur karena misalnya ada minyak, maka perhatian terhadap sektor ini hampir terlupakan, tapi jika terjadi krisis semua orang berargumen supaya kembali ke sektor pertanian. Anggaran Kementerian Pertanian diluar subsidi hanya sedikit lebih dari 1 persen APBN, dibanding dengan tanggung jawab untuk menyediakan pangan penduduk yang jumlahnya sudah menghampiri angka 245 juta orang. Alokasi anggaran pertanian tidak proporsional dengan jumlah tenaga kerja di sektor ini yang masih sekitar 40 persen dari seluruh angkatan kerja nasional. Hasil sementara sensus pertanian 2013 menunjukkan bahwa meskipun jumlahnya sudah menurun dari 31,1 juta menjadi 26,1 juta rumah tangga petani, jumlah RTP tersebut masih sangat besar jika dikaitkan dengan share sektor pertanian terhadap PDB nasional yang hanya dikisaran 13 persen. Kecilnya alokasi anggaran tersebut mengakibatkan penggunaan input teknologi tidak berkembang secara signifikan. Pembangunan infrastruktur terutama irigasi hanya untuk padi, subsidi juga untuk padi, penelitian, penyuluhan hampir semuanya didedikasikan untuk padi, komoditas lain tidak mendapatkan perhatian yang seimbang. Jadi kita tidak usah heran jika impor ubi kayupun dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, ironis memang tapi itulah kenyataan yang dihadapi bangsa Indonesia.

Kasus kedelai diharapkan membangunkan kesadaran kita untuk melakukan introspeksi menyeluruh terhadap proses dan sistem per “pangan”-an nasional. Pem-

bangunan pangan nasional harus menjadi perhatian dan kepedulian semua komponen bangsa baik di pusat maupun daerah. Rendahnya alokasi kredit, APBN/APBD dan PMDN/PMA berpengaruh pada pembangunan

banyak dikembangkan sehingga harga hasil pertanian sangat berfluktuasi, yang menyebabkan petani tidak termotivasi untuk mengembangkan komoditas pangan selain padi.

Tabel 4. Nilai Impor Komoditas Pangan Indonesia (US\$ juta)\*\*\*

Tahun	Tanaman pangan	Kedelai*	Gula	Daging**	Jumlah
2007	2.729,0	482,9	1.102,0	1.696,5	5.527,6
2008	3.527,0	696,0	437,7	2.3522,2	6.316,9
2009	2.737,9	625,0	689,3	2.132,8	5.560,0
2010	3.893,8	840,0	1.227,1	2.768,3	7.889,2
2011	7.024,0	1.2460,0	1.869,3	3.044,8	11.938,1

Sumber : statistik pertanian 2012 (diolah)

\*) bagian dari tanaman pangan

\*\* ) impor ternak seluruhnya.

\*\*\* ) belum termasuk pangan buah2an dan sayuran.

infrastruktur irigasi, jalan, transportasi, infrastruktur ekonomi yang sangat terbatas di perdesaan. Infrastruktur irigasi yang hanya mampu mengairi separoh dari luas baku sawah, dan sawah irigasi tersebut seluruhnya diperuntukkan pada penanaman padi, sehingga komoditas lain tidak mendapatkan air irigasi. Hal ini merupakan salah satu penyebab rendahnya produktivitas komoditas pangan non padi seperti jagung, kedelai dan tebu yang juga memerlukan keteraturan pasokan air. Infrastruktur jalan terutama jalan usahatani masih sangat terbatas, sehingga menyebabkan biaya tinggi dalam pengangkutan sarana produksi dan produksi di perdesaan. Ketimpangan harga yang diterima petani dengan harga yang dibayarkan oleh konsumen akhir sangat tinggi, akibatnya Nilai Tukar Petani (NTP) menjadi rendah. Dalam banyak kasus dan laporan masyarakat petani, terjadi harga produk pertanian di daerah-daerah terpencil yang tidak dapat diakses menjadi sangat rendah bahkan tidak dapat dipasarkan. Pembangunan infrastruktur jalan lebih banyak dilakukan di daerah perkotaan terutama di Jawa. Infrastruktur ekonomi dalam bentuk perbankan untuk petani di perdesaan masih sangat jarang dijumpai. Indonesia belum memiliki Bank yang sepenuhnya didedikasikan untuk pembangunan pertanian dan pangan, sehingga petani tidak ada kepastian sumber pembiayaan dari perbankan. Infrastruktur pasar yang merupakan salah satu faktor kunci pembangunan pertanian dan pangan, belum

Sebagai pencerahan dan mengingatkan kembali bahwa akibat dari rendahnya kontribusi energi nasional untuk pembangunan pertanian, maka Indonesia harus mengimpor pangan seperti beras, jagung, kedelai, gula dan daging yang nilainya dikisaran Rp.100.-trilyun dalam beberapa tahun terakhir.

Kecenderungan semakin meningkatnya nilai impor komoditas pangan, mengisyaratkan bahwa Indonesia menghadapi masalah serius dalam pembangunan pangan. Alih fungsi lahan, produktivitas yang rendah, harga produk yang tidak memberikan insentif bagi petani, kebijakan impor dengan tarif bea masuk yang rendah, pengembangan dan pemanfaatan teknologi yang lamban dan perubahan iklim yang ekstrim secara simultan menyebabkan lambannya peningkatan produksi pangan termasuk kedelai. Besarnya dana yang digunakan untuk mengimpor pangan tersebut jika digunakan untuk mengembangkan komoditas pangan di dalam negeri, tidak hanya mampu mewujudkan swasembada pangan tapi bahkan bisa melakukan ekspor karena terjadi surplus produksi pangan dalam negeri.

Mengelola pangan tidak bisa hanya dengan cara-cara konvensional atau *business as usual*, perlu kemauan kuat dan keberanian pemerintah, dibutuhkan terobosan-terobosan yang mungkin tidak populer, harus menjadi perhatian seluruh komponen bangsa. Pemerintah dalam hal ini bersama parlemen, harus

berani mengambil risiko dengan mengalokasikan anggaran pembiayaan yang memadai dalam APBN. Perbankan harus didorong untuk memfasilitasi dunia usaha mendukung kegiatan-kegiatan peningkatan produksi pangan nasional. Hal ini penting karena sebagian besar masalah dalam pembangunan pertanian berada diluar kewenangan Kementan, kewenangan itu tersebar di instansi lain baik pemerintah maupun swasta di pusat dan daerah. Kesadaran bersama seluruh komponen bangsa untuk memperkuat sistem pangan nasional, perlu dibangun melalui pendekatan "*Indonesian food incorporated (IFI)*". Melalui pendekatan tersebut, egoisme sektoral dalam membangun pangan nasional akan menyatu untuk kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan ketahanan pangan yang merupakan bagian integral dari ketahanan nasional. Dalam pendekatan IFI tersebut, pemerintah, perbankan, pelaku bisnis dan petani memiliki visi, misi dan tindakan yang sama untuk membangun pangan nasional. Pemerintah bersama Parlemen merumuskan kebijakan dan regulasi untuk mendukung pendekatan tersebut, termasuk regulasi dan kebijakan pembangunan di sektor lain, diarahkan untuk mendukung program pembangunan ketahanan pangan. Harmonisasi, sinkronisasi dan kordinasi kebijakan semua sektor harus diciptakan, sehingga semua pihak berperan aktif dalam mensukseskan IFI tersebut.

Keseriusan pemerintah untuk membangun pangan secara berkelanjutan, tidak cukup hanya dengan himbauan, apalagi hanya dengan wacana, terlebih-lebih lagi jika hanya sekedar pencitraan. Sikap seperti itu hanya akan memperdalam persoalan pangan dan persoalan nasional, karena pangan adalah salah satu unsur ketahanan nasional yang mendasar. Ukuran-ukuran ketahanan pangan telah dijelaskan dalam Undang-Undang RI No 7 tahun 1996 tentang pangan. Dalam undang-undang tersebut, dijelaskan bahwa ada empat komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai ketahanan pangan yaitu, 1) kecukupan ketersediaan pangan, 2) stabilitas ketersediaan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke musim dan dari tahun ke tahun, 3) aksesibilitas terhadap pangan dan 4) kualitas atau keamanan pangan. Keempat komponen tersebut secara umum dapat dilihat bahwa ketahanan pangan terkait dengan aspek produksi, distribusi, daya beli, keamanan

pangan dan konsumsi. Hal ini mencerminkan bahwa manajemen ketahanan pangan bersifat lintas sektor, melibatkan dunia usaha, pemerintah pusat dan daerah, perguruan tinggi dan masyarakat petani.

Ketahanan pangan dengan memperkuat produksi pangan dalam negeri, merupakan pilihan kebijakan yang harus dikembangkan. Hal ini penting dikemukakan karena banyak negara yang dapat menciptakan ketahanan pangannya meskipun tergantung pada impor. Bagi Indonesia ketergantungan pada pangan impor bukan pilihan yang tepat, karena selain jumlah penduduk yang besar juga Indonesia terdiri dari kepulauan, sehingga dapat berpengaruh terhadap integrasi nasional, berpengaruh terhadap ketahanan NKRI. Peringatan terhadap pentingnya ketahanan pangan berbasis produk dalam negeri, perlu terus digelorakan, karena jika kita perhatikan data time series maka produksi dan konsumsi pangan dunia, neracanya hampir selalu defisit meskipun defisitnya tidak sampai besar sekali. Tapi indikator yang memprihatinkan dan mungkin bisa berubah menjadi mengerikan adalah semakin bertambahnya jumlah penduduk dunia yang tergolong miskin dan rawan pangan dari sekitar 800 juta orang tahun 1996 menjadi sekitar 1,2 milyar orang di tahun 2011. Jumlah ini dikhawatirkan jika teori Malthus benar, maka estimasi kemiskinan dunia akan semakin membesar dan membengkak secara absolut dan mungkin juga secara relatif. Pertumbuhan penduduk yang tinggi terutama di negara-negara miskin dan berkembang dapat menjadi pemicu kekhawatiran itu. Perubahan iklim dan banyaknya bencana alam diseluruh muka bumi, juga menunjukkan trend perkembangan yang cukup signifikan, dan itu mengganggu wilayah-wilayah pertanian pangan, sehingga dapat terjadi kontra arah antara estimasi kebutuhan konsumsi dengan estimasi perkembangan produksi. Bencana alam ini hampir-hampir unmanageable oleh manusia dan teknologi sehingga probabilitas kejadiannya cukup tinggi, misalnya gempa, banjir, tsunam, kebakaran dan kekeringan. Tahun 2012 saja misalnya kekeringan yang melanda Amerika telah berakibat cukup signifikan terhadap penurunan sekitar 10 persen produksi pangan termasuk kedelai, dan imbasnya termasuk ke Indonesia yang dirasakan oleh industri tahu tempe.

Situasi itu sekaligus menjadi isyarat bagi semua negara termasuk Indonesia untuk semakin menyempurnakan dan menyesuaikan perencanaan pembangunan pangan dinegara masing-masing agar bisa diwujudkan ketahanan dan kemandirian pangan, dan tidak tergantung pada pangan impor. Dinamika produksi komoditas pangan dunia termasuk kedelai yang situasi perkembangannya penuh dengan ketidakpastian, sebagai akibat dari perubahan iklim dengan segala ikutannya, menyebabkan gejolak pangan seringkali tidak terprediksi. Dampaknya dalam jangka pendek dan menengah adalah, terjadinya penurunan produksi dan meningkatnya harga komoditas dipasar internasional. Bagi negara berkembang dan negara miskin, hal tersebut berbahaya karena terkait dengan stabilitas politik dan keamanan.

Mengantisipasi dan menghadapi situasi dan dinamika perkembangan pangan dunia maka bagi Indonesia terobosan politik pangan yang dapat dilakukan antara lain : *Pertama*, pemerintah mengembalikan urusan pangan menjadi urusan pemerintah pusat untuk penguatan manajemen pangan nasional. Komoditas pertanian non pangan tetap urusan daerah. *Kedua*, pengelolaan pangan sebagai suatu sistem agribisnis yang utuh ,termasuk pembiayaan, infrastruktur dan pemasaran/perdagangannya dikelola secara terkoordinasi dalam satu manajemen/komando. *Ketiga*, semangat *Indonesian food incoorporated* harus menjadi perhatian seluruh komponen bangsa, termasuk dunia usaha dan perbankan. *Keempat*, penguatan payung hukum pembangunan pangan nasional dan ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah sebagai implementasi ditingkat daerah. *Kelima*, politik keuangan negara termasuk APBN/APBD dan kredit perbankan harus proporsional mendukung program pembangunan pangan nasional, pembentukan Bank Pertanian merupakan terobosan yang sangat strategis. Sistem anggaran pembangunan pangan bersifat tahun jamak (*multi years*). *Keenam*, kebutuhan konsumsi pangan nasional termasuk untuk industri mengutamakan produksi dalam negeri, sedangkan impor hanya sebagai pilihan terakhir. *Ketujuh*, persaingan penggunaan lahan pertanian, harus mengutamakan komoditas pangan utama yang diatur dengan undang-undang. *Kedelapan*, insentif bagi petani termasuk akses terhadap infrastruktur irigasi, jalan, listrik, komunikasi, infrastruktur ekonomi, informasi, teknologi dan pasar.

*Kesembilan*, pengelolaan pangan nasional harus terkordinasi dalam satu kelembagaan yang efektif baik di tingkat pusat maupun di daerah. Pengelolaan pangan yang tidak terkordinasi menyebabkan persoalan-persoalan pangan nasional akan terus berulang dan kualitas masalahnya semakin dalam dan luas.

## PENUTUP

Sebagai salah satu komoditas pangan, kedelai memiliki arti yang penting dalam perekonomian nasional. Melibatkan petani dalam jumlah yang besar, menjadi bahan baku bagi ratusan industri tahu dan tempe, dan menyerap tenaga kerja yang cukup banyak. Indonesia yang tergantung pada impor kedelai untuk memasok industri tahu tempe dan industri lainnya, sangat sensitif dengan kenaikan harga kedelai di pasar dunia seperti yang terjadi secara berulang dalam beberapa tahun terakhir.

Kebijakan dan program pengembangan kedelai dan komoditas pangan pada umumnya belum mampu mengantarkan Indonesia untuk mencapai swasembada, kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan yang berkelanjutan yang merupakan salah satu tujuan nasional. Pengembangan pangan dihadapkan pada berbagai tantangan dan masalah baik yang bersifat domestik maupun karena pengaruh dinamika internasional. Politik pangan nasional, belum dirumuskan secara jelas, komprehensif, dan terkoordinasi, sehingga arah, kebijakan, dan program pembangunan pangan termasuk kedelai sulit untuk mewujudkan sasaran-sasaran yang telah dirumuskan. Masalah lahan, kebijakan impor, fluktuasi harga, produktivitas yang rendah, masalah insentif dan pembiayaan, berakumulasi menjadi penyebab kinerja pembangunan pangan menjadi rendah, target dan sasaran tidak bisa dicapai.

Kebijakan pembangunan pangan termasuk pengembangan kedelai, harus direformulasi, diredisain, dan direvitalisasi, direorganisir, baik dari aspek teknis, ekonomi, sosial kelembagaan dan dukungan aspek kebijakannya.. Harus ada kebijakan terobosan, intelegen pasar (*market intelegence*), konsistensi dan komitmen yang kuat tidak hanya dari pemerintah tapi seluruh komponen bangsa.

Kesadaran dan tanggung jawab pangan nasional, harus digelorakan, semangat nasionalisme merupakan referensi dasar, keberpihakan yang tegas kepada petani dan produksi dalam negeri, harus mewarnai seluruh kebijakan dan program pembangunan pangan. Deklarasi *Indonesian Foods Incorporated* sebagai simpul perhatian, kepedulian dan koordinasi sudah saatnya dilakukan. Indonesia harus segera menerapkan politik pangan yang efektif dalam jangka panjang sebagai bagian dari politik ekonomi dan ketahanan nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous. 2005. Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Kedelai, Badan Litbang Pertanian RI.
- Anonymous. 2008a. Statistik Pertanian, Pusat Data dan Informasi Kementerian Pertanian RI.
- Anonymous. 2010. Rencana Strategis Kementerian Pertanian, Kementerian Pertanian RI.
- Anonymous. 2012. Statistik Pertanian, Pusat Data dan Informasi Kementerian Pertanian RI.
- Ashari, D.H. 2006. Membangun Kemandirian Pangan Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional, JAKP 6(2).
- Budi, G.S. dan M. Aminah. 2010. Swasembada Kedelai antara Harapan dan Kenyataan, FAE 28(1):55-68. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Doll, J. P. 1978. Production Economics, Theory with Application, Grid Inc. Columbus, Ohio.
- Geertz, C. 1970. Agricultural Involvement, The Process of Ecological in Indonesia, Berkley University of California.
- Halcrow, H.G. 1981. Economic of Agriculture, Mc.Graw-Hill Inc. Book Company.
- Johnston, B. F and T. P Tomich. 1985. Agricultural Strategies and Agrarian Structure, in Asian Development Review, ADB.
- Laugham, M. R. and H.R. Ralph (editor). 1982. Agricultural Sector Analysis in Asia, Singapore Univ.Press.
- Manurung, R. E. 2007. Penguatan dan Pemberdayaan Kelembagaan Petani Mendukung Pengembangan Agribisnis Kedelai, Prosiding Seminar Nasional, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Mellor, J. W. 1972. The Basic for Agricultural Price Policy, Teaching Forum, ADC New York.
- Mellor, J. W. 1973. Growth Linkages and the New Foodgrain Technologies, Indian Journal of Agr. Ec.28
- Mosher A.T. 1976. Thinking About Rural Development, ADC Inc. New York.
- Mubiyarto. 1983. Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan, PT.Sinar Harapan Indonesia.
- Nainggolan, K. 2006. Ketahanan dan Stabilitas Pasokan, Permintaan dan Harga Komoditas Pangan, JAKP 6(2).
- Nuhung, I.A. 2003. Membangun Pertanian Masa Depan, Aneka Ilmu, Semarang.
- Nuhung, I.A. 2006. Bedah Terapi Pertanian Nasional, BIP (grup Gramedia), Jakarta.
- Nuryanti, S. dan R. Kustiari. 2007. Meningkatkan Kesejahteraan Petani Kedelai dengan Kebijakan Tarif Optimal. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Saptana. 1993. Kajian Aspek Produksi dan Pemasaran Kedelai di Jawa Tengah. FAE, 10(2) dan 11(1). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Sudaryanto, T., I W. Rusastra dan Saptana. 2001. Perspektif Ekonomi Kedelai di Indonesia, FAE 19(1):1-20. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Tahir, A.G., D.H. Darwanto, J.H. Mulyo dan Jamhari. 2010. Analisis Efisiensi Produksi Usahatani Kedelai di Sulawesi Selatan, JAE 28(2):133-151. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.