

PENUTUP

KEDELAI DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PERTANIAN

Herman Subagio dan Muhammad Noor

Balai Penelitian Pertanian Lahan Rawa

Produksi kedelai pada tahun 2013 sebesar 808 ribu ton dan terus mengalami penurunan 4,2% per tahun. Sementara target swasembada sebesar 2,5 juta ton, yang mungkin baru dapat tercapai tahun 2020. Produksi kedelai tertinggi pernah dicapai tahun 1990-an sebesar 1,8 juta ton dengan luas lahan pertanaman 1,4 juta hektar. Provinsi Lampung dan Sumatera Selatan pernah tercatat sebagai sentra produksi. Dalam pengantar buku *Melepas Perangkuap Impor Pangan* (Hermen Malik, 2014), Bustanul Arifin guru besar Universitas Lampung menyatakan bahwa sistem insentif dan kebijakan pada agribisnis kedelai telah lama rusak karena inkonsistensi dan komitmen pembuat kebijakan, terutama harga yang bersaing dengan kedelai impor yang lebih murah.

Sejarah pertanian di Indonesia sering berbalik arus yang sulit kembali. Dalam kata pengantar buku *Think Palm Oil with A Cup of Coffee* (Gamal Nasir, 2015), Agus Pakpahan, peneliti senior Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian menyatakan Indonesia pernah berjaya dengan rempah-rempahnya. Negara-negara Tiongkok, India, Timur Tengah, dan Eropa datang ke Nusantara untuk mendapatkan rempah-rempah (lada, cengkeh, pala, dan sebagainya) sebagai komoditas perdagangan dunia berabad-abad. Kejayaan rempah-rempah ini berakhir pada abad ke-17. Kemudian disusul perkembangan perkebunan kopi diusahakan dengan "tanam paksa" yang juga menjadi komoditas perdagangan dunia, namun kejayaan ini berakhir abad ke-18. Menyusul kejayaan gula berakhir tahun 1930-an. Karet sempat menggantikan kejayaan gula, tetapi berakhir pada tahun 1960. Pada abad ke-19 tahun

1970–1980 Indonesia dikenal sebagai pengusaha hutan dan ladang minyak bumi, tetapi sejak tahun 1985-an kejayaan kedua komoditas ini juga berakhir. Sejak tahun 1990-an Indonesia masuk sebagai penghasil minyak sawit, kejayaan kelapa sawit sekarang mulai menurun dengan turunnya harga.

Bercermin dari uraian di atas, maka upaya pemerintah untuk mencapai swasembada pangan baik padi, jagung maupun kedelai sebagai bagian dari program jangka panjang agar menjadi berdaulat pangan tentunya tidak semudah membalik tangan. Indonesia pernah swasembada beras tahun 1984 dan 1998, tetapi kemudian kembali menjadi importer. Produksi kedelai pernah mencapai produksi hampir 2 juta ton pada tahun 1990-an, kemudian menjadi importer seiring dengan kebutuhan konsumsi dan bahan mentah industri (pakan, susu, kosmetik, biofarmaka dan lainnya) yang meningkat. Pangsa impor kedelai tahun 2010 mencapai 1,8 juta ton. Pada tahun 2015 produksi padi, jagung dan kedelai diperkirakan meningkat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, namun bersamaan dengan kemarau panjang (El-Nino) memasuki Agustus–Desember akibatnya dimungkinkan waktu tanam bergeser sehingga produksi diperkirakan kembali turun.

Seiring dengan Upaya Khusus Peningkatan Produksi tiga komoditas pangan utama, yaitu padi, jagung dan kedelai (Upsus Pajale) tahun 2014–2015, pemerintah telah merencanakan (1) rehabilitasi jaringan tersier 450 ribu hektar (2014); (2) optimalisasi lahan 240 ribu hektar (2014); (3) rehabilitasi jaringan primer dan sekunder 1,45 juta hektar (2015); (4) pembangunan jaringan irigasi baru 1 juta hektar dan rehabilitasi jaringan irigasi seluas 540 ribu ha (2015); (5) percepatan optimalisasi lahan 500 ribu hektar (2015). Upsus Pajale sekiranya dapat dimanfaatkan secara optimal, maka peningkatan produksi secara bertahap dapat dicapai.

Upaya atau gerakan peningkatan produksi pangan secara historis sudah banyak dilakukan dimulai sejak tahun 1950 pada awal kemerdekaan era pemerintahan Soekarno dikenal Program Tiga Tahun Produksi Padi (1956–1959) tetapi gagal mencapai target swasembada tahun 1959 karena suasana politik yang kurang mendukung. Pada era Soeharto (1967–1985) swasembada pangan berhasil dicapai tahun 1985, tetapi hanya berumur satu tahun kemudian tahun-tahun berikutnya impor rata-rata 2 juta ton beras/tahun. Pada era B.J. Habibie, Abdurahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri, impor beras setiap tahun antara 1,5–2,0 juta ton/tahun. Sementara pada era Soesilo Bambang Yudiyono swasembada pangan dicapai tahun 2008, tetapi kemudian impor tetap dilakukan secara rutin, termasuk jagung, kedelai, gula, dan gandum (terigu). Pemerintah Jokowi-Jusuf Kalla (2015–2017) menargetkan swasembada pangan dari tiga komoditas utama (padi, jagug, kedelai) tahun 2017 dan mencapai Kedaulatan Pangan tahun 2019.

Lahan rawa sebagai sumber daya lahan alternatif sebetulnya sudah lama dijadikan penyangga produksi. Ratusan bahkan ribuan hektar lahan rawa dibuka dan ditanami padi secara berkelompok dengan cara-cara sederhana yang diawali dengan membuat saluran dari muara sungai besar masuk ke pedalaman sejauh 2–3 km yang disebut handil (dari kata *aandeel*; bahasa Belanda yang artinya kerja sama, gotong royong) di Kalimantan dan Sumatera. Tercatat sekitar 65 ribu hektar lahan rawa pasang surut di wilayah Kalimantan Selatan ditanami padi pada tahun 1950-an. Keberhasilan pembukaan rawa di atas menjadi inspirasi oleh pemerintah untuk membuka lahan rawa secara lebih luas. Proyek pertama dalam pembukaan rawa adalah pembuatan anjir (kanalisasi), yaitu membuat saluran besar (kanal primer) yang menghubungkan dua sungai besar. Melalui Proyek *Dredge, Drain and Reclamation* (1956–1958). Pembukaan dan pengembangan rawa di atas tidak lepas dari program pemerintah dalam kaitannya dengan Program Rentjana Tiga Tahun Produksi Padi (1959–1961) dengan target swasembada beras tahun 1961. Namun program ini tidak berhasil menjadikan Indonesia swasembada karena keadaan politik yang tidak stabil. Memasuki era tahun 1965–1970, Indonesia masih berkutat pada stabilisasi politik dan ekonomi. Selanjutnya, pemerintah merencanakan pembukaan lahan rawa seluas 5,25 juta hektar di Sumatera dan Kalimantan selama 15 tahun dari tahun 1969 sampai 1984 melalui Proyek Pembukaan Persawahan Pasang Surut (P4S) yang dikenal dengan reklamasi sistem garpu dan sisir. Walaupun pemerintah berhasil akhirnya swasembada beras tahun 1984, tetapi target pembukaan seluas 5,25 juta hektar pada proyek di atas sampai tahun 1990 (Pelita I–V) hanya mencapai 900 ribu hektar. Dalam bukunya *Lahan Rawa: Lumbung Pangan Masa Depan Indonesia* (2012), Haryono, Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian pada masanya menyatakan bahwa dari lahan rawa cukup dari 1,1 juta hektar saja yang tersebar di sepuluh provinsi apabila ditingkatkan produktivitas dan indeks pertanaman dari IP 100 menjadi IP 200 (dua kali setahun), maka dapat tambahan produksi sekitar 3,48 juta ton gabah kering giling per tahun. Lebih jauh, apabila lahan yang dibuka masyarakat seluas 2,4 juta hektar dan 300 ribu hektar di kawasan Pengembangan Lahan Gambut (PLG) Sejuta Hektar Kalimantan Tengah apabila 50% saja juga dapat ditingkatkan dari IP 100 menjadi IP 200, maka akan dapat tambahan produksi sebesar 7,92 juta ton gabah per tahun, belum termasuk apabila ditanami juga jagung dan kedelai dari sebagian lahan yang tersedia di atas. Walaupun uraian di atas lebih mengutamakan tentang padi, tetapi peran lahan rawa dalam menyumbang produksi kedelai dapat ditingkatkan apabila didukung oleh kebijakan dan kemauan politik.

Lahan rawa sebagai salah satu agro-ekosistem yang potensi dan peluangnya cukup besar baik dari segi kesesuaian lahan maupun ketersediaan teknologi budi daya dan pendukungnya sebagaimana dikemukakan dalam bab buku ini. Hanya saja, lepas dari semua yang telah dikemukakan di atas dukungan politik dan kebijakan menjadi kunci yang menentukan dan semestinya lebih berpihak kepada petani, bukan kepada yang lain.