

# **DAMPAK IMPOR KEDELAI BERKELANJUTAN TERHADAP KETAHANAN PANGAN**

## ***Impact of The Sustained Soybean Import on Food Security***

**Supadi**

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

### **ABSTRACT**

The impact of the sustained soybean import would influence national food security. The aim of this paper is to examine the impact of the national dependence on soybean import on food security. Soybean is one of the important and strategic commodities, as well as a high economic value commodity. Local soybean production does not meet domestic demand that cause why Indonesia should import this commodity. The import continues for years and from time to time its volume is even higher. The dependence of Indonesia on soybean import will be a serious threat on food security in the future. This situation could be explained when the increasing price of soybean was almost doubled in mid of 2008 as the impact of the decreasing supply in international market. From this experience, Indonesia should start to stimulate soybean production locally in order to meet domestic demand. Although Indonesia was actually once increased its production in 1992, amounted to 1.87 million ton, but this production could not be maintained and even decreased sharply during the following period. Increasing soybean production need policy support which intended to give some incentives for soybean farmers, especially price policy that would directly affect food security in the country.

**Key words** : *soybean, strategic commodity, import, food security*

### **ABSTRAK**

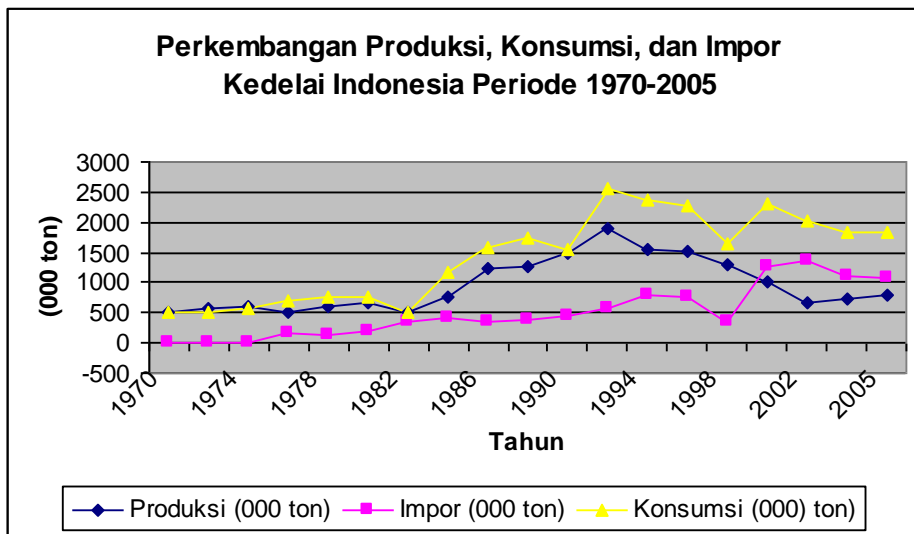
Tulisan ini bertujuan untuk memberi gambaran dampak ketergantungan impor kedelai terhadap ketahanan pangan nasional. Kedelai merupakan salah satu komoditas pangan penting dan strategis, selain bernilai ekonomi tinggi. Produksi kedelai dalam negeri belum mencukupi kebutuhan masyarakat yang merupakan alasan dilakukannya impor komoditas ini. Impor kedelai terus berlanjut seiring penambahan volume yang makin besar. Ketergantungan Indonesia terhadap impor kedelai merupakan ancaman serius bagi ketahanan pangan kita, seperti yang dirasakan pada saat melonjaknya harga kedelai yang mencapai dua kali lipat pada tahun 2008 akibat berkurangnya pasokan kedelai di pasar internasional. Dari pengalaman tersebut Indonesia harus mulai memacu produksi kedelai dalam negeri ke arah swasembada. Tahun 1992, memang Indonesia pernah mengalami peningkatan produksi kedelai yang mencapai 1,87 juta ton walaupun pada periode berikutnya menurun kembali dengan tajam. Untuk meningkatkan produksi kedelai diperlukan kebijakan yang memberikan insentif, terutama harga bagi petani sekaligus sebagai upaya membangun ketahanan pangan.

**Kata kunci** : *kedelai, komoditas strategis, impor, ketahanan pangan*

## PENDAHULUAN

Di Indonesia kedelai merupakan komoditas pangan yang strategis sehingga upaya untuk berswasembada tidak hanya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan, tetapi juga untuk mendukung agroindustri dan menghemat devisa serta mengurangi ketergantungan terhadap impor. Langkah swasembada harus ditempuh karena ketergantungan yang makin besar pada impor bisa menjadi musibah terutama jika harga dunia sangat mahal akibat stok menurun (Baharsjah, 2004). Menurut Rasahan (1999) ketergantungan kepada bahan pangan dari luar negeri dalam jumlah besar akan melumpuhkan ketahanan nasional dan mengganggu stabilitas sosial, ekonomi dan politik. Ketahanan pangan dan kedaulatan pangan berpengaruh langsung terhadap kesejahteraan rakyat.

Tingkat swasembada kedelai sampai saat ini belum tercapai karena jumlah kebutuhan masih relatif lebih besar dibandingkan dengan jumlah produksi. Hal ini menyebabkan impor kedelai terus meningkat dari tahun ke tahun (Gambar 1). Peningkatan ketahanan pangan merupakan program utama Departemen Pertanian yang berdampingan dengan upaya peningkatan kesejahteraan petani dan peningkatan nilai tambah dan daya saing produk pertanian (Sinulingga, 2006).



Sumber: Sudaryanto dan Swastika (2007) , BPS 2006.

Gambar 1. Perkembangan Produksi dan Impor Kedelai Indonesia Periode 1970-2005

Peningkatan produksi kedelai terjadi pada tahun 1970 sampai dengan tahun 1992. Puncak produksi terjadi tahun 1992 hingga mencapai 1,88 juta ton, namun selanjutnya mengalami penurunan dan tahun 2005 hanya 0,81 juta ton.

Indonesia selalu menghadapi defisit yang terus meningkat dari sekitar 0,17 juta ton pada tahun 1976 menjadi sekitar 1,03 juta ton pada tahun 2005. Puncak defisit terjadi pada tahun 2002 yaitu sekitar 1,37 juta ton. Dilihat dari segi impor dari tahun 1970 sampai dengan tahun 1974 Indonesia mampu berswasembada namun sejak tahun 1975 Indonesia tidak mampu lagi berswasembada kedelai. Sampai sekarang Indonesia merupakan negara pengimpor kedelai. Menurut Pulungan (2008) ketahanan pangan dalam arti kemandirian pangan bisa dijamin bila produksi dalam negeri setidaknya 90 persen dari total konsumsi. Impor pangan termasuk kedelai dalam jumlah besar merupakan hal yang menyedihkan. Badan Pangan Dunia (FAO) menginterpretasikan ketahanan pangan sebagai kemampuan menjamin ketersediaan pangan bagi seluruh penduduk sepanjang tahun dengan harga terjangkau untuk dapat hidup sehat dan aktif (Fagi, 2002). Menurut UU No. 7 1996 tentang pangan disebutkan bahwa ketahanan pangan adalah terpenuhinya pangan rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau.

Ketahanan pangan merupakan konsep yang dinamis dalam arti dapat digunakan untuk mengukur secara langsung kualitas sumber daya dengan cara mengukur kecukupan pangan dan gizinya. Karena sifatnya yang dinamis, ketahanan pangan di suatu negara sangat dipengaruhi tidak hanya dari produksi dan sistemnya namun juga oleh kondisi sosial ekonomi yang terjadi negara tersebut.

Konsep ketahanan pangan dapat dilihat dari segi individu dan nasional. Konsep ketahanan pangan di tingkat individu mengacu pada suatu keadaan yang dapat menjamin setiap individu dimanapun, kapanpun untuk memperoleh pangan agar dapat mempertahankan hidup sehat. Sedangkan konsep ketahanan pangan nasional berarti adanya jaminan kecukupan pangan dan gizi di tingkat nasional dari waktu ke waktu. Untuk menjamin ketahanan pangan nasional sampai tingkat individu, ketersediaan pangan dan keterjangkauan aksesnya oleh semua orang merupakan dua syarat penting. Ketidakseimbangan antara ketersediaan dan akses dapat menyebabkan ancaman ketahanan pangan (*food insecurity*). Bukti empiris menunjukkan bahwa rapuhnya ketahanan pangan nasional suatu negara dapat memicu timbulnya goncangan ekonomi dan meningkatnya kriminalitas (Suryana, 2001).

Ketahanan pangan yang mantap akan mampu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan. Tanpa ketahanan pangan yang mantap maka tidak mungkin tersedia sumber daya berkualitas tinggi yang diperlukan sebagai motor penggerak pembangunan. Ketahanan pangan yang mantap merupakan prasyarat bagi stabilitas sosial politik, sementara stabilitas politik merupakan syarat mutlak bagi pelaksanaan pembangunan.

Kedelai merupakan komoditas pangan terpenting ketiga setelah padi dan jagung yang mempunyai posisi strategis dalam seluruh kebijakan pangan nasional karena perannya sangat penting dalam menu pangan penduduk Indonesia.

Tujuan penulisan makalah ini adalah menyajikan tinjauan kritis masalah impor kedelai yang berkelanjutan dalam jumlah yang makin meningkat sebagai pangan strategis dikaitkan dengan perannya dalam ketahanan pangan. Hasil kajian diharapkan dapat memberikan alternatif kebijakan untuk mengantisipasi permasalahan sehingga kerapuhan ketahanan pangan nasional dapat dihindarkan. Metode penulisan makalah adalah mengkaji kepustakaan (*review*) dari berbagai sumber seperti buku-buku dan tulisan lain, majalah, surat kabar, hasil-hasil pengkajian dan lain-lain.

### **Arti Strategis Kedelai**

- a. Kedelai merupakan komoditas tanaman pangan terpenting setelah padi dan jagung. Selain itu kedelai juga merupakan komoditas palawija yang kaya akan protein. Kedelai segar sangat dibutuhkan dalam industri pangan dan bungkil kedelai dibutuhkan untuk industri pakan (Sudaryanto dan Swastika, 2007). Bungkil kedelai merupakan kedelai bubuk yang telah diambil minyaknya dan menjadi komponen terpenting kedua setelah jagung sebagai sumber protein dalam komposisi pakan unggas. Dalam pembuatan pakan (unggas) diperlukan bungkil kedelai dengan proporsi 15-20 persen dari komposisi bahan (Departemen Pertanian, 2005).
- b. Kedelai merupakan komoditas strategis yang unik tapi kontradiktif dalam sistem usahatani di Indonesia. Luas pertanaman kedelai kurang dari lima persen dari seluruh luas areal tanaman pangan, namun komoditas ini memegang posisi sentral dalam seluruh kebijaksanaan pangan nasional karena peranannya sangat penting dalam menu pangan penduduk. Kedelai telah dikenal sejak awal sebagai sumber protein nabati bagi penduduk Indonesia namun komoditas ini tidak pernah menjadi tanaman pangan utama seperti padi, jagung atau ubi kayu (Sumarno *et al.*, 1989).
- c. Kedelai merupakan sumber protein dan lemak yang sangat tinggi bagi gizi manusia dan hewan. Kedelai mengandung asam amino esensial yang dibutuhkan oleh manusia. Biji-bijinya mengandung 30 persen protein kasar dan lemak 16-24 persen (Sastrahidajat dan Sumarno, 1991).
- d. Kedelai merupakan komoditas pangan bergizi tinggi dengan harga yang terjangkau oleh semua lapisan masyarakat. Beberapa produk pangan yang dihasilkan dari kedelai antara lain tahu, tempe, kecap, es krim, susu kedelai, minyak makan dan tepung kedelai. Produksi sampingan dari minyak kedelai adalah bungkil kedelai yang sangat dibutuhkan untuk pakan ternak (Arsyad dan Syam, 1995). Industri kedelai merupakan usaha hilir yang penting dalam agribisnis kedelai. Selain untuk pangan kedelai juga banyak digunakan untuk pakan dan bahan baku industri (Departemen Pertanian, 2005).
- e. Kedelai sebagai tanaman palawija tradisional, telah berubah dari tanaman sampingan menjadi tanaman strategis dalam ekonomi nasional. Hal ini

disebabkan oleh meningkatnya permintaan komoditas ini selain sebagai bahan pangan juga sebagai pakan dan bahan baku industri.

- f. Kedelai merupakan salah satu tanaman palawija yang menduduki posisi sangat penting untuk konsumsi pangan, pakan dan bahan baku karena mengandung protein, lemak, vitamin dan mineral, permintaannya meningkat dari tahun ke tahun.

### **Keterkaitan dan Persoalan Kedelai sebagai Komoditas Pangan Strategis**

Keterkaitan lintas sektor dalam penanganan komoditas kedelai sangat besar sehingga kandungan sosial ekonomi, psikologis dan politisnya baik nasional maupun internasional cukup tinggi. Pangsa produksi kedelai Indonesia kurang dari satu persen dari produksi kedelai dunia. Produksi kedelai dunia dikuasai oleh lima negara produsen utama, yaitu Amerika Serikat, Brazilia, Argentina, Cina dan India dengan proporsi 92% produksi total kedelai dunia yang besarnya 143,2 juta ton (Sawit dan Rusastra, 2005). Meskipun Cina termasuk negara produsen utama namun juga merupakan negara importir terbesar dengan rata-rata impor kedelai sebesar 17,68 juta ton per tahun (Departemen Pertanian, 2006). Menurut Swastika *et al.* (2007) sebagai negara importir terbesar dunia dalam periode 1995-2003 Cina mengimpor rata-rata 22 persen dari total impor seluruh negara di dunia.

Aktivitas pangan (termasuk kedelai) di Indonesia secara prinsip dijalankan berdasarkan mekanisme pasar bebas. Konsekuensinya pedagang yang menguasai cadangan paling besar dibandingkan dengan pemerintah dan rumah tangga. Dalam era globalisasi pasar bebas, arus barang akan sangat ditentukan oleh kekuatan permintaan dan penawaran masing-masing negara. Negara pengekspor yang mampu bersaing di pasar internasional adalah negara yang mampu memproduksi secara efisien. Sebaliknya negara pengimpor yang mampu bersaing untuk memperoleh barang dari pasar internasional adalah negara yang sanggup membayar lebih mahal atau minimal sama dengan harga internasional. Ini berarti bahwa untuk memperoleh barang dari pasar internasional masyarakat suatu negara harus mempunyai daya beli yang memadai. Jika daya beli masyarakat lemah maka kemampuan untuk membeli bahan pangan asal impor juga lemah, sehingga ketahanan pangan menjadi rentan (Swastika, 1997).

Kedelai sebagai komoditas pangan yang strategis, mungkin terlalu berisiko bila diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Pertimbangan pokoknya adalah komoditas ini memegang peranan sentral dalam seluruh kebijakan pangan nasional karena sangat penting dalam menu pangan penduduk (Sumarno *et al.*, 1989). Kedelai berperan sebagai sumber nabati yang penting dalam rangka peningkatan gizi masyarakat karena selain aman bagi kesehatan juga relatif murah dibandingkan sumber protein hewani (Swastika *et al.*, 2007). Selain itu kedelai mempunyai kandungan sosial ekonomi, psikologis, dan politis cukup tinggi (Sawit dan Rusatra, 2005).

Adanya gejala seperti berkurangnya pasokan yang diikuti dengan lonjakan harga akan membuat susah banyak orang. Bukan hanya perajin tahu dan tempe yang terancam gulung tikar, tetapi juga pihak-pihak yang ada di dalam mata rantai perdagangan seperti pedagang makanan dan juga konsumen tahu tempe. Rentetan lebih panjang dari adanya gejala ini bisa berimbas ke peternak dan pembudidaya ikan terkait dengan meningkatnya harga pakan, sehingga kenaikan harga kedelai dapat berpengaruh pada produksi dan harga telur, daging dan ikan (Samhadi, 2008). Dampak lebih luas dapat meningkatkan angka kemiskinan dan pengangguran.

Menurut Husodo (2008) kenaikan harga pangan akan berdampak serius bagi pemenuhan gizi masyarakat. Ketika harga masih murah saja Indonesia mengalami persoalan gizi serius pada masyarakat kelas bawah apalagi sekarang.

Bagi negara berkembang swasembada pangan merupakan kunci utama untuk memperkokoh ketahanan pangan. Ketergantungan pada impor pangan dapat mengancam stabilitas sosial, ekonomi, dan politik (Rasahan, 1999 dan Baharsjah, 2004). Kemampuan memenuhi konsumsi pangan dalam negeri akan sangat ditentukan oleh kinerja pasar internasional yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah.

Lonjakan harga kedelai yang mencapai dua kali lipat pada akhir-akhir ini dari Rp 3.450/kg pada Januari 2007 menjadi Rp 7.500/kg Januari 2008, sebagian dipicu oleh faktor eksternal yaitu berkurangnya pasokan kedelai di pasar dunia. Hal ini terjadi setelah produksi kedelai Amerika Serikat sebagai eksportir terbesar dunia komoditas kedelai, berkurang karena petani kedelai beralih dan lebih memilih menanam jagung sebagai bahan baku *biodiesel*.

Krisis kedelai seperti juga krisis komoditas pangan lain sebenarnya merupakan akumulasi dari tidak adanya kesungguhan pemerintah dalam membangun ketahanan pangan. Salah satu indikasinya adalah masih tingginya ketergantungan pada impor (Samhadi, 2008).

Maksum (2008) mengingatkan pemerintah agar tidak menganggap remeh dengan mengatakan krisis sebagai fenomena global. Memang ada fenomena global, tetapi ini karena persoalan dalam negeri Indonesia yang sudah sangat tergantung pada impor. Setiap ada kenaikan harga di pasar dunia, Indonesia panik karena tidak mandiri. Untuk itu perlu pembenahan dalam negeri dengan melakukan swasembada.

Dampak kenaikan harga pangan dunia tidak akan membuat kondisi pangan Indonesia seperti saat ini apabila pemerintah menyediakan “peredam” sejak awal. Peredam tersebut berupa (a) produksi komoditas pangan yang memadai, (b) stok pangan yang cukup untuk pengamanan dan stabilitas harga, (c) jaringan distribusi kuat (Arifin, 2007).

Pada tahun 1992 Indonesia pernah mengalami tingkat produksi yang cukup tinggi yaitu sekitar 1,88 juta ton. Namun tingkat produksi terus menurun

dan makin parah ketika *Letter of Intent* (LOI) IMF ditandatangani saat krisis moneter menerjang Indonesia pada tahun 1998. Berdasarkan LOI IMF tersebut importir swasta bebas mendatangkan kedelai dari luar negeri. Disusul pada tahun 2000 yaitu terkait dengan kebijakan pemerintah pasca reformasi dan kebijakan pemerintah AS (sebagai produsen utama kedelai dunia) yang memberikan fasilitas kredit lunak kepada importir yang bersedia mengimpor kedelai dari AS mendapat kredit tanpa bunga sampai enam bulan. Tingkat harga kedelai impor yang lebih murah dibanding kedelai dalam negeri menyebabkan produksi kedelai dalam negeri merosot drastis.

## **Perkembangan Produksi dan Impor Kedelai**

### ***Perkembangan dan Penyebab Merosotnya Produksi Kedelai***

Sampai tahun 1974 Indonesia mampu berswasembada kedelai bahkan sampai batas tertentu Indonesia mempunyai surplus perdagangan luar negeri (Sumarno, 1989 dan Swastika, 1997). Namun sejak tahun 1975 Indonesia tidak mampu lagi mempertahankan swasembada kedelai. Untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan pengadaan cadangan Indonesia mulai mengimpor. Sampai sekarang Indonesia merupakan negara pengimpor (*net importir*).

Pada periode Pelita I (1969-1973) produksi kedelai meningkat cukup tinggi dengan laju 7,01 persen per tahun. Peningkatan tersebut terlalu didominasi oleh meningkatnya luas areal tanam dengan laju 5,89 persen daripada produktivitasnya yang hanya 1,12 persen per tahun. Namun karena pemerintah terfokus pada upaya peningkatan produksi padi, maka perhatian pemerintah untuk produksi kedelai berkurang.

Komoditas kedelai mulai mendapatkan perhatian besar terutama mulai Pelita IV yaitu setelah pemerintah mampu berswasembada beras pada tahun 1984, namun permintaan kedelai terus meningkat sehingga untuk memenuhi kekurangan harus diadakan dari impor. Untuk mendorong peningkatan produksi kedelai, pemerintah menerapkan program intensifikasi dan ekstensifikasi melalui Bimas, Inmas, Opsus.

Dalam periode 1984-1993 terjadi peningkatan produksi kedelai yang sangat tinggi sebagai respon peningkatan luas areal dan produktivitas. Pusat pertumbuhan kedelai juga tidak hanya di Jawa tetapi juga di Lampung dan Sulawesi Selatan. Peningkatan produksi yang konsisten tersebut sebagai akibat adanya kebijaksanaan pemerintah dalam mengendalikan impor kedelai, sehingga harga kedelai dalam negeri tetap memberikan insentif bagi petani untuk memproduksi kedelai.

Produksi kedelai menurun dengan pertumbuhan rata-rata -5,4 persen per tahun pada periode 1990-1998 dan menurun semakin tajam sebesar 6,62 persen per tahun pada periode 1998-2006. Penurunan produksi disebabkan oleh tajamnya

penurunan luas areal panen, meskipun produktivitas meningkat rata-rata 0,84 persen per tahun dalam periode 1990-1998 dan menjadi sebesar 1,25 persen per tahun selama periode 1998-2006. Hal ini mencerminkan bahwa di satu pihak kemajuan teknologi meningkatkan produktivitas namun di pihak lainnya tidak adanya insentif menurunkan minat petani menanam kedelai. Laju pertumbuhan, luas areal, produktivitas dan produksi kedelai di Indonesia pada periode 1969-1997 (Orde Baru) dan 1998-2006 (Orde Reformasi) disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Laju Pertumbuhan Luas Areal, Produktivitas dan Produksi Kedelai Indonesia, Periode 1969/1993 - 1998/2006

No	Uraian	1969- 1973 (%)	1974- 1978 (%)	1979- 1983 (%)	1984- 1988 (%)	1989- 1993 (%)	1994- 1997 (%)	1998- 2006 (%)
1	Areal luas panen	5,89	-2,24	-5,85	3,86	6,33	-8,04	-7,91
2.	Produktivitas	1,12	2,14	-0,98	4,56	1,81	3,03	6,6
3.	Produksi	7,01	-0,30	-6,83	1,92	8,14	-5,14	1,25

Sumber: BPS (diolah)

### ***Perkembangan dan Penyebab Berlanjutnya Impor Kedelai***

Kebutuhan kedelai dalam negeri yang sangat besar belum bisa dipenuhi oleh produksi dalam negeri. Hal ini mendorong pemerintah mengimpor kedelai dari pasar dunia untuk memenuhi konsumsi domestik. Produksi dalam negeri selalu defisit membuat Indonesia dikenal sebagai importir kedelai. Semenjak Bulog tidak lagi menjadi importir tunggal, volume impor cenderung meningkat karena di pasar internasional harga kedelai lebih murah.

Dari sisi impor selama periode 1990-1998 sempat mengalami penurunan rata-rata hampir 6,70 persen per tahun. Namun periode berikutnya (1998-2006) melonjak rata-rata 29,92 persen per tahun. Ketergantungan terhadap impor kedelai terus meningkat dari tahun ke tahun periode 1989-1993 sebesar 24,2 persen per tahun terus meningkat menjadi 31,14 persen per tahun periode 1994-1997 dan meningkat lagi menjadi 57,66 persen pada periode 1998-2006. Volume dan laju pertumbuhan impor kedelai dan tingkat ketergantungan terhadap impor kedelai disajikan pada Tabel 2.

Produksi kedelai dalam negeri beberapa tahun terakhir ini telah banyak dipengaruhi oleh reformasi liberalisasi perdagangan yang ditempuh pemerintah sejak tahun 1998. Hampir semua bentuk subsidi dan jaminan harga output untuk sub sektor pangan dihapus. Penghapusan meliputi subsidi kredit, subsidi pupuk, dan pestisida, irigasi dan lain-lain sehingga biaya produksi naik, menekan tingkat keuntungan usahatani sub sektor tanaman pangan. Hal ini berpengaruh terhadap insentif berusaha tani dan mempersulit introduksi teknologi baru seperti benih



bermutu, alsintan dan lain-lain. Reformasi radikal tersebut juga telah berdampak terhadap melonjaknya impor kedelai.

Tabel 2. Volume dan Laju Pertumbuhan Impor dan Tingkat Ketergantungan Impor Kedelai

No.	Periode	Volume (000 ton)	Tingkat Pertumbuhan (%)	Tingkat Ketergantungan (%)
1.	1969-1973	-	-	0
2.	1974-1978	80,8	26,54	11,5
3.	1979-1983	297	14,03	31,97
4.	1984-1988	402	8,22	27,70
5.	1989-1993	520	12,24	24,20
6.	1993-1997	692	6,22	31,14
7.	1998-2006	1106	29,92	54,66

Sumber: BPS (diolah)

Dalam kaitan dengan impor pangan, jika diperhitungkan dengan hutang luar negeri dan bunga hutang yang harus dibayar Indonesia maka sesungguhnya Indonesia belum mampu membiayai impor pangan karena nilainya masih negatif (nilai ekspor lebih kecil daripada impor), kecuali bila menjual aset, hutang atau menggunakan cadangan devisa (Sawit dan Rusastra, 2005).

Seiring dengan itu tahun 2000 persoalan mulai dihadapi Indonesia saat pemerintah Amerika Serikat memberi kredit lunak kepada importir Indonesia. Importir yang bersedia mengimpor dari AS akan mendapat kredit tanpa bunga sampai enam bulan. Kedelai dalam negeri berangsur-angsur tidak kompetitif, tataniaga kedelai dikuasai importir. Di sisi lain pemerintah mengutamakan pemenuhan kedelai murah dibandingkan mengajak petani bergairah menanam kedelai. Kebijakan pemerintah AS tersebut diterima begitu saja oleh pemerintah Indonesia tanpa mengkaji risiko yang lebih panjang. Akibatnya kedelai produksi dalam negeri kalah bersaing. Petani lambat laun tidak bersemangat lagi menanam kedelai.

Ditengah kelesuan petani Indonesia menanam kedelai, petani kedelai Amerika Serikat justru mendapat semangat baru. Jaminan harga yang diberikan pemerintah AS memberikan subsidi ekspor, menjamin hasil panen petani selalu terserap pasar dengan harga yang layak. Menurut Pakpahan (2004) para petani pangan di negara-negara maju memperoleh subsidi yang sangat besar dan masih melindungi para petaninya. Sebaliknya untuk petani-petani di negara berkembang seperti Indonesia adalah penghapusan subsidi. Petani kedelai Indonesia dibiarkan menghadapi globalisasi perdagangan tersebut. UU NO.12/1992 tentang Budidaya Tanaman memberikan kebebasan kepada petani untuk mengembangkan komoditas yang mereka sukai. Petani pun menjauhi kedelai dan beralih menanam jagung, ubijalar, kacang tanah dan tanaman palawija lain yang lebih menguntungkan.

## **Dampak Globalisasi Pasar Bebas terhadap Perkembangan Komoditas dan Ketahanan Pangan**

Pertengahan tahun 1997 Indonesia menghadapi krisis ekonomi yang cukup parah. Pada tahun 1998 Indonesia terpaksa menambah hutang luar negeri yang cukup besar dari IMF. Terkait dengan hutang itu, maka Indonesia harus tunduk pada sejumlah persyaratan yang dibuat IMF yang kemudian dijabarkan dalam *Letter of Intent* (LOI), termasuk kebijakan pangan, tidak terkecuali dengan kedelai. Pada waktu itu rencana pembangunan Indonesia hanya mengacu ke LOI, bukan kepada rencana pembangunan yang telah dibuat pemerintah. Sejak itu era liberalisasi perdagangan bebas dimulai, pemerintah membebaskan tata niaga kedelai, gandum dan gula yang selama ini dimonopoli oleh Bulog. Dalam kesepakatan lebih lanjut, monopoli impor beras dihapus, diubah menjadi importir umum dengan tingkat bea masuk nol persen.

Menurut Sawit dan Rusastra (2005) Indonesia mengambil keputusan yang begitu cepat. Hampir semua aspek yang terkait dengan kebijakan pangan Indonesia tidak mempunyai kesempatan untuk mempelajarinya secara baik dan tidak melibatkan para ahli dalam negeri untuk menyusun perubahan, memilih alternatif dan pentahapan dalam melaksanakannya. Dampak dari perubahan yang begitu cepat, adalah terlihat pada laju ketergantungan impor yang begitu pesat, harga pangan merosot, produksi tidak membaik dan insentif berusahatani khususnya pangan makin merosot. Sebelum tahun 1998 impor kedelai dimonopoli oleh Bulog. Namun sejak tahun 1998 impor kedelai menjadi impor umum, Bulog diperlakukan sama dengan importir lain di dalam melakukan impor. Dengan kata lain, monopoli impor Bulog dicabut, dan sejak saat itu bea masuk kedelai menjadi nol persen.

Kebijakan perdagangan yang terlalu liberal dan sangat tidak berpihak kepada petani dalam negeri dan dihapuskannya wewenang Bulog sebagai lembaga stabilitas harga pangan merupakan penyebab rontoknya satu per satu benteng ketahanan pangan Indonesia. Hancurnya sektor pangan Indonesia merupakan dampak dari *Letter of Intent* (LOI) dengan IMF Januari 1998, yang paling fatal menurut Rachbini dan Wibowo (2008) adalah: 1) dihapuskannya tarif impor bahan pangan menjadi nol persen; 2) dicabutnya monopoli impor Bulog; 3) dibatasinya peran Bulog dan; 4) larangan pemberian kredit likuiditas bagi Bulog.

Globalisasi perdagangan pangan dan lemahnya pelaksanaan kebijakan stabilitas pangan di dalam negeri berdampak terhadap perkembangan harga kedelai dalam negeri. Keadaan ini juga diperburuk oleh kemampuan pemerintah dalam memberikan subsidi dan pembangunan infrastruktur pertanian dan perdesaan. Konsekuensinya adalah penurunan insentif yang dialami petani dalam peningkatan produksi. Sifat dualistik dari pasar produk yang dihasilkan petani dan yang dibutuhkan petani akhirnya berdampak negatif terhadap peningkatan kesejahteraan petani.

Globalisasi yang tidak menguntungkan terhadap perkembangan produksi dan harga kedelai di pasar dunia pada akhirnya berdampak negatif terhadap daya saing komoditas kedelai di Indonesia.

Globalisasi perdagangan untuk pangan dapat memunculkan sejumlah risiko antara lain: 1) suplai pangan dalam suatu negara menjadi tidak menentu; 2) harga pangan di pasar dunia kurang stabil; 3) merusak pola pertukaran barang di pasar dunia. Suatu negara yang bergantung pada impor pangan akan menghadapi sejumlah goncangan (*shock*). Hal ini yang ditakutkan dari pembukaan pangan secara global adalah meningkatkan persaingan pasokan pangan antara negara maju dan negara berkembang. Oleh karena itu manfaat dari perdagangan global menjadi kabur apabila diterapkan pada sektor pangan (Ohga, 1999 dalam Rusastra, 2005).

Untuk menghindari hal-hal tersebut di atas maka ketahanan pangan nasional harus dibangun. Ada tiga hal penting yang terkait dengan ketahanan pangan yaitu ketersediaannya (*availability*), stabilitas (*stability*), dan keterjangkauan (*accessibility*), ketiga elemen ketahanan pangan itu saling terkait satu sama lain. Ketahanan pangan tidak dapat dipisahkan dengan ketahanan nasional. Globalisasi perdagangan dapat membuat harga pangan tidak stabil, terutama karena berkurangnya stok yang dimiliki masing-masing negara. Dengan berkurangnya stok, maka intervensi ke pasar khususnya negara-negara pengekspor akan berkurang sehingga pasokan berkurang dan akan mempengaruhi stabilitas harga.

### **Upaya Mengatasi Ketergantungan terhadap Impor Kedelai**

Produksi dalam negeri harus dipakai sebagai kekuatan untuk memperkokoh ketahanan pangan dan pembangunan perdesaan serta memperkecil risiko impor. Menurut Pakpahan (2003) promosi impor adalah bertentangan dengan jaminan keberlanjutan kehidupan bangsa dan negara mengingat promosi impor adalah akan mematikan kehidupan petani dan karenanya mematikan kehidupan bangsa dan negara.

Dalam rangka memperkuat ketahanan pangan dari ancaman globalisasi, terdapat dua pilihan (Ohga, 1999 dalam Sawit dan Rusastra, 2005) yaitu: 1) pencapaian swasembada artinya memenuhi pangan dari produksi dalam negeri dengan minimal tergantung pada perdagangan luar negeri; 2) pencapaian kemandirian dalam pangan yaitu berusaha menyediakan minimal pangan per kapita untuk melindungi dari ketergantungan.

Produksi pangan dalam negeri berperan sebagai *hedging* untuk memenuhi kebutuhan karena: 1) menghemat devisa; 2) menstimulasi investasi pembangunan perdesaan; 3) mendorong industri, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan akses terhadap pangan.

Sehubungan dengan hal yang telah dikemukakan maka hal-hal yang perlu mendapat perhatian adalah Indonesia sebagai negara berkembang yang jumlah

penduduknya besar harus menghindari ketergantungan terhadap kedelai impor karena banyak mengandung risiko seperti keterbatasan devisa, keterbatasan dan ketidakstabilan pasokan dan harga kedelai di pasar dunia dan sebagainya, sehingga dapat membuat rapuhnya ketahanan pangan nasional.

Persoalan kedelai Indonesia di masa mendatang, harus diarahkan ke swasembada. Langkah berswasembada harus ditempuh. Ketergantungan yang semakin besar pada impor sangat membahayakan karena sangat melemahkan ketahanan nasional dan dapat mengganggu stabilitas sosial, ekonomi dan politik, terutama karena kedelai dunia sangat mahal akibat stok menurun seperti yang dialami Indonesia saat ini.

Untuk swasembada kedelai diperlukan kerja keras, rangsangan bagi petani untuk berusahatani, teknologi yang memadai, penyuluhan dan bantuan untuk petani. Pada saat ini persoalannya di pasar, petani tidak bergairah menanam kedelai karena pasar internasional tidak adil. Diperlukan pemberian rangsangan bagi petani yaitu harga yang menarik yang dapat dilakukan dengan kebijakan proteksi yang menguntungkan petani sehingga harga dalam negeri menarik.

Pada tahun 2006 ketergantungan Indonesia terhadap kedelai impor sangat tinggi yaitu lebih dari 60 persen. FAO memberi rekomendasi untuk mencapai ketahanan pangan dan keamanan pangan cadangan harus mencapai 17-18 persen dari kebutuhan konsumsi, sementara itu Bappenas (2008) menyatakan swasembada sudah dapat dikatakan jika 90 persen kebutuhan domestik dipenuhi oleh produksi dalam negeri (Sinar Tani, 2008).

Namun perlu digarisbawahi bahwa ketahanan pangan tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar bebas. Argumentasinya apabila terjadi kelebihan permintaan (*excess demand*) yang dicirikan oleh harga yang melonjak tinggi maka mekanisme pasar bebas membutuhkan waktu relatif lama untuk kembali kepada kondisi keseimbangan. Padahal perwujudan ketahanan pangan yang mantap mensyaratkan bahwa pangan harus tersedia setiap saat dengan harga yang memungkinkan masyarakat untuk mengaksesnya.

Berdasarkan hal tersebut maka keberadaan cadangan pangan pemerintah menjadi sangat penting (Saliem *et al.*, 2005). Justifikasinya, dengan menguasai cadangan pangan maka jika sewaktu-waktu terjadi kelebihan permintaan pangan pemerintah dengan segera dapat melakukan intervensi pasar. Hal ini bisa ditempuh lewat operasi pasar murni (OPM) guna menjamin terwujudnya harga yang stabil. Dengan demikian, dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang mantap di setiap tingkat pemerintah (Kabupaten/Kota), selain cadangan pangan yang dikuasai pedagang, harus tersedia juga cadangan yang dikuasai pemerintah.

## **Kebijakan Peningkatan dan Pengembangan Produksi**

Menurut Subandi (2008) perluasan areal tanam merupakan salah satu upaya yang berpotensi besar untuk dapat mempercepat peningkatan produksi

kedelai nasional. Disamping perluasan areal, upaya peningkatan produksi kedelai dapat dilakukan dengan menaikkan produktivitas dan stabilitas hasil serta menekan senjang hasil pada saat panen dan pascapanen. Alimoso (2008) menyatakan peningkatan produksi kedelai dapat dilakukan dengan: 1) memperluas areal tanam, 2) meningkatkan produktivitas, 3) mengamankan produksi dan 4) memperkuat kelembagaan.

Perluasan areal tanam diutamakan pada wilayah yang pernah menjadi sentra produksi kedelai dan pemanfaatan lahan secara optimal melalui peningkatan indeks pertanaman. Peningkatan produktivitas antara lain dilakukan dengan menggunakan varietas unggul bermutu, penanganan pengamanan produksi dengan memberikan bantuan sarana pascapanen dan perbaikan sistem kelembagaan dengan memperbaiki sistem kelembagaan permodalan, menguatkan peran gabungan kelompok tani dan kemitraan.

Pemberantasan hama penyakit serta perbaikan manajemen usahatani maupun penanganan panen dan pascapanen, memiliki potensi dan peluang yang besar untuk meningkatkan produksi. Secara teknis pengembangan kedelai sangat potensial dan mempunyai peluang yang besar. Menurut Sudaryanto *et al.* (2001) bila dapat diciptakan kondisi sosial ekonomi yang kondusif maka pengembangan kedelai memiliki kelayakan finansial dan ekonomis yang memadai. Untuk mendorong peningkatan produktivitas dan efisiensi, selain memberikan insentif jaminan harga dasar juga perlu didukung oleh penyuluhan, penciptaan teknologi dan pengembangan infrastruktur (Baharsyah, 2004). Tohir (2008) dalam Soim (2008) menyatakan, meskipun lahan tersedia dan pemerintah menyediakan modal, petani kurang tertarik menanam kedelai jika harga tidak menguntungkan petani. Dengan jaminan harga, petani dapat melakukan analisis usahatannya.

Dari uraian yang telah dikemukakan maka kegiatan pengembangan komoditas kedelai merupakan mata rantai kegiatan yang harus dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi sinergis dari hulu sampai hilir yang melibatkan banyak pihak terkait. Petani akan bergairah menanam kedelai jika usahatannya menguntungkan, harga terjamin, sarana produksi terpenuhi dan lain-lain. Petani merupakan subjek utama yang menentukan produktivitas usahatani yang dikelolanya. Tercapainya tingkat produksi kedelai merupakan hasil keterpaduan partisipasi petani.

Ke depan dalam rangka mengembangkan kemitraan antara pihak swasta dengan petani/ kelompok tani (yang meliputi aspek penyediaan sarana/prasarana dan infrastruktur budidaya/produksi, pengumpulan hasil, pengolahan, pergudangan dan pemasaran hasil produksi) sangat diperlukan kebijakan makro yang kondusif sehingga masing-masing pihak dapat menjalankan fungsinya dan mendapatkan keuntungan dan manfaat yang adil. Dalam operasionalnya pengembangan kedelai dilakukan melalui pengembangan kawasan agribisnis yang terpadu antara sentra produksi kedelai dengan pengembangan pakan ternak serta diintegrasikan dengan industri pangan.

## PENUTUP

Ketergantungan Indonesia pada impor kedelai, yang makin meningkat baik volume maupun nilainya, sangat membahayakan terhadap ketahanan pangan nasional. Bukti empiris adanya lonjakan harga kedelai di atas ambang batas psikologis telah membuat susah banyak orang karena adanya “*multiplier effect*” dari adanya gejala ini.

Adanya impor kedelai yang sebenarnya dapat diproduksi petani dalam negeri, membuat turunnya semangat petani untuk meningkatkan produksi. Dalam hal ini pemerintah harus berani dan mampu memberikan perlindungan harga kepada petani sehingga petani akan terdorong untuk meningkatkan produksi kedelai dalam negeri.

Peningkatan produksi kedelai dalam negeri menjadi amat penting guna memperkuat ketahanan pangan. Terus merosotnya produksi kedelai dalam negeri dengan konsekuensi mengimpor kedelai dalam jumlah yang sangat besar telah mengancam ketahanan pangan nasional. Diperlukan perluasan areal yang disertai peningkatan produktivitas (terutama mengatasi senjang hasil antara petani dengan hasil riset), stabilitas hasil, pengurangan kehilangan hasil panen dan pasca panen. Upaya lain yang perlu mendapat prioritas adalah perbaikan infrastruktur (fisik dan kelembagaan) dan mengefektifkan kerja penyuluhan yang dikaitkan dengan penelitian serta melibatkan pihak swasta untuk menjalin kemitraan dengan petani atau kelompok tani yang didukung kebijakan makro yang kondusif. Langkah komplemen yang sangat penting adalah penekanan tingkat pertumbuhan penduduk dengan mengencarkan kembali Program Keluarga Berencana.

Terjadinya lonjakan harga kedelai akhir-akhir ini memunculkan peluang untuk dihidupkannya kembali sistem tata niaga dan dikembalikannya fungsi Bulog seperti masa lalu. Pemulihan peran Bulog tersebut hendaknya disertai dengan transparansi dan mekanisme kontrol yang ketat terhadap Bulog. Pemberian izin impor kepada swasta (importir umum) perlu dikaji ulang. Impor kedelai hanya dilakukan pemerintah saja lewat Bulog. Dengan kata lain dalam persoalan kedelai yang sangat strategis ini pemerintah harus melakukan pengendalian agar masyarakat tidak menjadi objek mencari keuntungan.

Ditinjau dari semangat untuk membangun perekonomian Indonesia dengan kekuatan sendiri, terutama untuk mencukupi kebutuhan pangan sendiri, hal ini sangat sejalan dengan catatan historis keberadaan dan kelangsungan masyarakat Indonesia karena kedelai bagi bangsa Indonesia bukan semata-mata sebagai komoditas bernilai ekonomi juga sekaligus mengandung nilai sosial, psikologis dan politik. Dalam hal ini Indonesia tidak perlu memperluas dan memperdalam liberalisasi perdagangan pangan, terutama untuk melindungi petani dari persaingan yang tidak adil dalam perdagangan kedelai dunia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alimoeso, S. 2008. Produksi Kedelai Belum Akan Menolong. Kompas, 26 Januari 2008.
- Arifin, B. 2007. Krisis Pangan Dapat Dihindari. Bisnis Indonesia 30 November 2007.
- Arsyad, MA dan M. Syam. 1995. Kedelai Sumber Pertumbuhan Produksi dan Teknik Budidaya. Puslitbang Tanaman Pangan. Badan Litbang Pertanian.
- Baharsjah, S. 2004. Orientasi Kebijakan Pangan Harus ke Arah Swasembada. Kompas 14 Januari 2004. Lembaran Bisnis dan Investasi.
- Departemen Pertanian, 2005. Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Kedelai. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Jakarta
- Departemen Pertanian, 2006. Outlook Komoditas Pertanian Tanaman Pangan. Pusat Data dan Informasi Pertanian. Jakarta.
- Fagi, A.M., I. Las dan M. Syam. 2002. Penelitian Padi Menjawab Tantangan Ketahanan Pangan Nasional. Balai Penelitian Padi. Badan Litbang Pertanian.
- Husodo, SY. 2008. Krisis Pangan Gejala Dunia. Kompas 25 Januari 2008.
- Kompas. 2008. Krisis Pangan, Krisis Bangsa Agraris. Kompas 19 Januari 2008.
- Maksum, M. 2008. Krisis Pangan, Krisis Bangsa Agraris. Kompas 19 Januari 2008.
- Pakpahan, A. 2003. Hak Hidup Petani dan Impor Produk Pertanian. Seminar Puslit Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor. 12 November 2003.
- Pakpahan, A. 2004. Undang-undang Perlindungan Petani. Puslitbang Sosek Pertanian. Bogor 18 Maret 2004.
- Pulungan, A. 2008. Ketahanan Pangan, Produksi Kedelai Belum Akan Menolong. Kompas, 26 Januari 2008.
- Rasahan, CA. 1999. Kebijakan Pembangunan Pertanian Untuk Mencapai Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Dalam: Tonggak Kemajuan Teknologi Produksi Tanaman Pangan. Konsep dan Strategi Peningkatan Produksi Pangan. Puslitbang Tanaman Pangan. Badan Litbang Pertanian. Hal 1-11.
- Samhadi, SH. 2008. Krisis Pangan, Krisis Bangsa Agraris. Kompas, 19 Januari 2008.
- Sastrahidajat, HIR. dan Soemarno DS. 1991. Budidaya Tanaman Tropika. Penerbit Usaha Nasional. Surabaya.
- Sawit, MH dan IW. Rusastra. 2005. Globalisasi dan Ketahanan Pangan di Indonesia. Bagian Laporan Penelitian "Road Map" Memperkuat Kembali Ketahanan Pangan. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM), Fakultas Ekonomi, UI. Jakarta.
- Sinar Tani, 2008. Indonesia Pengimpor Pangan Terbesar. Edisi 12-18 Maret 2008. No. 3243 Tahun XXXVIII. Sorotan.
- Sinulingga, N. 2006. Memaknai Hasil-hasil Pembangunan Pertanian Pro Petani. Dialog Publik Pembangunan Pertanian Tahun 2006. Departemen Pertanian.

- Soim, A. 2008. Jaminan Harga Untuk Swasembada Pangan. Sinar Tani, 23 Januari 2008.
- Subandi. 2008. Permasalahan Produksi Kedelai, Teknologi Untuk Meningkatkan Produktivitas Kedelai. Sinar Tani, 23 Januari 2008.
- Sudaryanto, T. dan D. K. S. Swastika, 2007. Ekonomi Kedelai di Indonesia. Dalam: Kedelai: Tehnik Produksi dan Pengembangan. Sumarno, Suyamto, A. Widjono, Hermanto, dan H. Kasim (Eds). Puslitbangtan Hal 1-27.
- Sudaryanto, T., I.W. Rusastra dan Saptana. 2001. Perspektif Pengembangan Ekonomi Kedelai di Indonesia. Forum Agro Ekonomi 19(1): 1-20
- Sumarno F Dauphin, dan A. Rachim, N. Sunarlim, B. Santoso, H. Kuntuyastuti dan Harnoto. 1989. Analisis Kesenjangan Hasil Kedelai di Jawa. Laporan Proyek Analisis Kesenjangan Hasil Kedelai. Pusat Palawija Bogor. M. Syam (Penterjemah).
- Suryana, A. 2007. Tantangan dan Kebijakan Pangan. Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Mencapai Ketahanan Pangan dan Pemulihan Ekonomi. Departemen Pertanian, 29 Maret 2001.
- Swastika, D. K. S. 1997. Swasembada Kedelai: Antara Harapan dan Kenyataan. FAE Vol 15 No.1&2 Desember 1997. Puslit Sosek Pertanian Hal 57-66.
- Swastika, D. K. S., S. Nuryanti dan M. H. Sawit, 2007. Kedudukan Indonesia dalam Perdagangan Internasional Kedelai. Dalam: Kedelai: Tehnik Produksi dan Pengembangan. Sumarno, Suyamto, A. Widjono, Hermanto, dan H. Kasim (Eds). Puslitbangtan Hal 28-44.