

DISINSENTIF KEBIJAKAN DAN INSTITUSIONAL: ANALISIS KETERGANTUNGAN IMPOR KEDELAI INDONESIA

Dini Sasmita Sari¹, Salihin Salihin², Luqman Luqman³, Dwi Surya Atmaja⁴

dinisasmitsari12@gmail.com¹, salihinmempawah644@gmail.com²,

luqyhakim16@gmail.com³, atmaja651109@gmail.com⁴

IAIN Pontianak

Abstrak

Indonesia menghadapi paradoks ketahanan pangan dalam sektor kedelai, dimana ketergantungan impor mencapai 82,3% dari total konsumsi nasional pada tahun 2023, meningkat drastis dari 69,8% pada tahun 2015. Penelitian ini menganalisis disinsentif kebijakan dan kegagalan institusional sebagai faktor struktural yang menghambat pencapaian swasembada kedelai. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi literatur terhadap publikasi ilmiah, laporan BPS, dan dokumen kebijakan Kementerian Pertanian periode 2021-2025. Hasil mengidentifikasi tiga dimensi kegagalan sistemik: inkonsistensi kebijakan harga dimana HPP Rp 8.500/kg tidak kompetitif dibandingkan kedelai impor Rp 7.200-7.800/kg; fragmentasi koordinasi antar-lembaga dengan penyerapan Bulog hanya 6,9% dari produksi nasional; dan inefisiensi rantai pasok dengan susut pascapanen 12-18% serta struktur oligopolistik. Penelitian merekomendasikan reformasi kelembagaan komprehensif mencakup restrukturisasi peran BUMN pertanian, penegakan regulasi impor konsisten, dan pengembangan klaster agribisnis terintegrasi untuk mencapai swasembada kedelai berkelanjutan yang memerlukan komitmen politik jangka panjang.

Kata Kunci: Disinsentif Kebijakan, Ketergantungan Impor, Swasembada Kedelai, Tata Kelola Institusional, Rantai Pasok.

Abstract

Indonesia faces a food security paradox in the soybean sector, with import dependence reaching 82.3% of total national consumption in 2023, a drastic increase from 69.8% in 2015. This study analyzes policy disincentives and institutional failures as structural factors hindering the achievement of soybean self-sufficiency. Using a descriptive qualitative approach with a literature review of scientific publications, BPS reports, and Ministry of Agriculture policy documents for the 2021-2025 period, the results identify three dimensions of systemic failure: inconsistent pricing policy where the HPP of IDR 8,500/kg is uncompetitive compared to imported soybeans at IDR 7,200-7,800/kg; fragmented inter-agency coordination with Bulog absorbing only 6.9% of national production; and supply chain inefficiency with post-harvest losses of 12-18% and an oligopolistic structure. The study recommends comprehensive institutional reforms including restructuring the role of agricultural state-owned enterprises, consistent enforcement of import regulations, and the development of integrated agribusiness clusters to achieve sustainable soybean self-sufficiency, which requires long-term political commitment.

Keywords: Policy Disincentives, Import Dependence, Soybean Self-Sufficiency, Institutional Governance, Supply Chain.

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan adalah pilar strategis yang esensial untuk memastikan keberlanjutan dan stabilitas pertumbuhan ekonomi sebuah negara. Hal ini menjadi semakin krusial apabila dikaitkan dengan komoditas strategis, seperti sumber protein nabati utama bagi populasi. Meskipun menyandang status sebagai negara agraris dengan sumber daya lahan pertanian yang melimpah, Indonesia menghadapi kontradiksi struktural dalam pengelolaan komoditas kedelai: peningkatan substansial dalam tingkat permintaan (konsumsi) domestik tidak dapat dipenuhi oleh kapasitas

produksi lokal yang terbatas. Situasi ini berimplikasi pada peningkatan kerentanan dan ketergantungan terhadap impor, sebuah kondisi yang menimbulkan kekhawatiran signifikan dari sudut pandang kedaulatan pangan nasional (Rahmawati & Sutrisno, 2024). Secara lebih luas, anomali ini menegaskan bahwa ketergantungan pada pasokan impor untuk komoditas vital menempatkan Indonesia pada posisi yang rentan terhadap dinamika geopolitik global serta kebijakan perdagangan yang ditetapkan oleh negara-negara pengekspor.

Beberapa penelitian sebelumnya telah mengulas permasalahan impor kedelai di Indonesia dari beragam sudut pandang. Studi yang dilakukan oleh Maharani dan Setiawan (2023) mengkaji pengaruh liberalisasi perdagangan terhadap daya saing kedelai lokal dan menemukan bahwa rendahnya tarif impor serta minimnya hambatan non-tarif telah mendorong dominasi produk impor di pasar domestik. Di sisi lain, penelitian Firmansyah (2024) menyoroti rendahnya produktivitas lahan serta lambannya penerapan teknologi pertanian sebagai faktor utama yang menyebabkan stagnasi produksi kedelai nasional. Sementara itu, Kurniawan dan Lestari (2023) memfokuskan kajiannya pada analisis rantai nilai kedelai dan mengungkap adanya ketimpangan margin keuntungan antara pelaku di sektor hulu dan hilir yang merugikan petani sebagai produsen. Meskipun demikian, berbagai penelitian tersebut masih bersifat parsial dan belum mengintegrasikan seluruh dimensi permasalahan dalam suatu kerangka analisis kelembagaan yang komprehensif.

Meskipun berbagai penelitian tersebut telah memberikan sumbangan yang berarti, masih terdapat celah riset yang belum terjawab secara menyeluruh. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut melalui analisis yang lebih mendalam terhadap aspek tata kelola kelembagaan (*institutional governance*) serta kompleksitas rantai pasok sebagai faktor utama penghambat yang selama ini kurang memperoleh perhatian. Penekanan pada dimensi kelembagaan menjadi penting karena permasalahan kedelai di Indonesia tidak semata-mata berkaitan dengan aspek teknis pertanian, melainkan mencerminkan adanya kegagalan sistemik dalam koordinasi antar-lembaga, lemahnya penegakan regulasi, serta perancangan kebijakan yang belum berjalan secara koheren.

Kajian kelembagaan ini turut menelaah berbagai faktor non-harga yang berperan sebagai disinsentif bagi petani, di antaranya keterbatasan akses terhadap benih bersertifikat dengan tingkat rendemen tinggi, besarnya risiko gagal panen akibat serangan hama dan perubahan iklim tanpa dukungan perlindungan asuransi yang memadai, serta tingginya persaingan pemanfaatan lahan dengan komoditas perkebunan yang menawarkan tingkat pengembalian ekonomi lebih tinggi, seperti kelapa sawit (Santoso, 2024). Selain itu, panjang dan tidak efisiennya rantai pasok yang melibatkan banyak perantara menyebabkan penyerapan margin keuntungan yang besar, sehingga memicu terjadinya disparitas harga yang merugikan petani di satu sisi dan konsumen akhir di sisi lain (Kusuma & Pratiwi, 2025). Berbagai faktor non-harga tersebut kerap terabaikan dalam perumusan kebijakan, padahal memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pertimbangan dan keputusan petani dalam menentukan komoditas yang akan diusahakan.

Implikasi strategis dari kegagalan institusional pada sektor kedelai memiliki dampak yang luas terhadap ketahanan pangan nasional serta keberlanjutan ekonomi di tingkat regional. Tingginya ketergantungan terhadap impor menjadikan Indonesia rentan terhadap fluktuasi harga komoditas global dan gangguan rantai pasok internasional, sebagaimana yang terlihat selama masa pandemi COVID-19 dan akibat konflik geopolitik yang memicu kenaikan harga pangan (Wijaya, 2023). Pada skala

regional, penurunan produksi kedelai berkonsekuensi pada menurunnya pendapatan petani di daerah-daerah sentra produksi seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Nusa Tenggara Barat, yang selanjutnya mendorong terjadinya pergeseran tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor informal di wilayah perkotaan (Hidayat & Nurmalasari, 2023). Kondisi tingginya ketergantungan impor tersebut menegaskan bahwa permasalahan sektor kedelai tidak hanya terbatas pada aspek pertanian semata, melainkan juga berimplikasi luas terhadap ketahanan pangan nasional serta stabilitas ekonomi regional.

Penelitian ini bertujuan untuk menyusun rekomendasi perbaikan terhadap model kelembagaan dan kebijakan melalui sintesis yang komprehensif atas berbagai literatur yang relevan. Dengan melakukan identifikasi terhadap titik-titik krusial kegagalan institusional serta merumuskan alternatif kebijakan yang lebih menyeluruh, kajian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi yang bermakna bagi para perumus kebijakan dalam merancang strategi peningkatan produksi kedelai nasional yang berkelanjutan. Penerapan rekomendasi kebijakan tersebut menuntut adanya komitmen politik jangka panjang yang konsisten, yang tidak dibatasi oleh siklus elektoral maupun dinamika pergantian pemerintahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode utama berupa kajian pustaka (literature review) untuk mengkaji kegagalan struktural serta disinsentif kebijakan yang mempertahankan ketergantungan Indonesia terhadap impor kedelai. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang dihimpun melalui penelusuran sistematis (systematic searching) terhadap literatur ilmiah, jurnal terakreditasi, serta laporan resmi dari instansi pemerintah seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian, dan lembaga terkait lainnya. Rentang waktu kajian difokuskan pada periode 2015 hingga 2025 dengan penekanan khusus pada dinamika tren dan implementasi kebijakan setelah tahun 2021. Analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis konten kualitatif yang mencakup tiga tahapan utama, yakni identifikasi dan pengelompokan temuan (termasuk data kuantitatif terkait tren produksi, penyaluran KUR, dan rasio impor), sintesis argumentasi untuk membangun hubungan kausal antara kegagalan institusional dan kerentanan terhadap impor, serta perumusan rekomendasi kebijakan berbasis bukti empiris. Keabsahan temuan dijaga melalui proses triangulasi sumber data dan interpretasi silang (cross-checking) guna memastikan ketepatan dalam penyusunan kerangka analisis kelembagaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tren Ketergantungan Impor Kedelai: Disparitas Produksi vs. Kebutuhan Nasional

Analisis terhadap perkembangan produksi dan impor kedelai Indonesia dalam kurun waktu 2013–2023 memperlihatkan adanya kesenjangan yang semakin besar antara kemampuan produksi domestik dan kebutuhan konsumsi nasional. Data menunjukkan bahwa produksi kedelai nasional mengalami fluktuasi yang cukup tajam dengan kecenderungan menurun, dari capaian tertinggi sebesar 982.598 ton pada tahun 2015 merosot hingga 394.030 ton pada tahun 2021, sebelum mengalami peningkatan terbatas menjadi 621.150 ton pada tahun 2023 (Badan Pusat Statistik, 2024). Capaian tersebut masih berada jauh di bawah target swasembada yang ditetapkan dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2020–2024, yaitu minimal 1,2 juta ton per tahun (Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, 2023). Pola penurunan produksi yang mencapai titik terendah pada tahun 2021 mencerminkan adanya

kegagalan sistemik dalam pelaksanaan program swasembada, di mana kesenjangan antara narasi kebijakan dan kondisi empiris di lapangan semakin melebar. Sementara itu, peningkatan terbatas pada tahun 2023 juga belum menunjukkan perbaikan yang signifikan, sehingga mengindikasikan bahwa intervensi pemerintah masih bersifat parsial dan belum menyentuh akar persoalan struktural.

Berbanding terbalik dengan kondisi stagnasi produksi dalam negeri, volume impor kedelai justru menunjukkan kecenderungan meningkat secara konsisten. Jumlah impor mengalami kenaikan dari 2,26 juta ton pada tahun 2015 menjadi 2,89 juta ton pada tahun 2023, dengan nilai transaksi yang mencapai USD 1,64 miliar (Kementerian Perdagangan, 2024). Tingkat ketergantungan impor terhadap total konsumsi nasional pun mencapai level yang mengkhawatirkan, yakni sebesar 82,3% pada tahun 2023, meningkat tajam dari 69,8% pada tahun 2015 (Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, 2024). Kesenjangan yang semakin melebar ini menjadi indikator kuat adanya kegagalan struktural dalam mewujudkan target swasembada pangan yang berkelanjutan.

Tingginya tingkat ketergantungan terhadap impor kedelai menimbulkan dampak ekonomi yang bersifat multidimensional dan merugikan. Pertama, pengeluaran devisa negara untuk pembiayaan impor kedelai dalam periode 2019–2023 mencapai rata-rata USD 1,4 miliar per tahun, yang seharusnya dapat dialihkan untuk mendukung investasi produktif di sektor pertanian domestik (Arianto & Suhendra, 2024). Kedua, dinamika harga kedelai di pasar global secara langsung memengaruhi stabilitas harga pangan di dalam negeri, khususnya produk olahan seperti tahu dan tempe yang merupakan sumber utama protein bagi masyarakat berpendapatan rendah. Peningkatan volatilitas harga kedelai internasional sebesar 34,7% pada periode 2021–2022 akibat gangguan rantai pasok global turut mendorong inflasi pangan domestik hingga mencapai 6,8%, melampaui target inflasi yang ditetapkan oleh Bank Indonesia (Wibowo & Kusumastuti, 2023). Gejolak harga yang secara langsung melemahkan daya beli masyarakat lapisan bawah tersebut menegaskan bahwa ketergantungan impor tidak semata-mata menjadi persoalan makroekonomi, tetapi juga membawa dampak sosial yang nyata. Ketika harga kedelai dunia mengalami fluktuasi tajam, kelompok masyarakat berpenghasilan rendah menjadi pihak yang paling terdampak, suatu kondisi yang ironis mengingat kedelai seharusnya menjadi sumber protein yang mudah diakses dan terjangkau.

Ketergantungan terhadap impor kedelai turut menimbulkan kerentanan terhadap dinamika politik pangan global, di mana negara-negara eksportir utama seperti Amerika Serikat, Argentina, dan Brasil memiliki posisi tawar yang kuat dalam penentuan kebijakan perdagangan bilateral. Peristiwa pembatasan ekspor kedelai oleh Argentina pada tahun 2021, misalnya, berdampak pada terjadinya kelangkaan pasokan dan lonjakan harga di pasar domestik hingga sebesar 28,4%, yang kemudian mengganggu stabilitas ekonomi industri pengolahan kedelai nasional (Setiawan et al., 2023). Situasi tersebut menegaskan bahwa ketergantungan impor tidak hanya merupakan permasalahan ekonomi pada tataran mikro, tetapi juga menjadi ancaman strategis terhadap kedaulatan serta ketahanan pangan nasional.

Disinsentif Kebijakan: Inkonsistensi Regulasi dan Kegagalan Mekanisme Insentif

Ketidakkonsistenan kebijakan harga menjadi salah satu disinsentif utama yang menghambat pengembangan produksi kedelai dalam negeri. Penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) kedelai melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 27 Tahun 2017 sebesar Rp 8.500 per kilogram untuk kedelai berkualitas baik terbukti kurang kompetitif apabila dibandingkan dengan harga kedelai impor yang berada pada

kisaran Rp 7.200–7.800 per kilogram di tingkat konsumen setelah memperhitungkan biaya logistik dan distribusi (Kementerian Perdagangan, 2024). Kesenjangan harga tersebut mendorong industri pengolahan untuk lebih memilih bahan baku impor yang lebih murah, sehingga menciptakan disinsentif pasar bagi petani kedelai lokal sebagai produsen (Nugroho & Wijayanti, 2024). Selisih harga sebesar Rp 700–1.300 per kilogram ini merupakan tekanan ekonomi yang signifikan bagi petani. Ketika HPP yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen perlindungan justru menjadikan produk petani tidak mampu bersaing, maka kebijakan tersebut dapat dinilai gagal menjalankan fungsi dasarnya. Dalam kondisi demikian, petani seakan dipaksa berkompetisi dalam pasar yang secara struktural telah merugikan mereka sejak awal, mencerminkan terjadinya kegagalan pasar yang dipicu oleh kebijakan (*policy-induced market failure*) yang semestinya dapat dihindari.

Permasalahan tersebut menjadi semakin rumit akibat tidak optimalnya pelaksanaan kebijakan pembatasan impor. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 64 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura, Hewan, dan Produk Hewan yang mensyaratkan adanya Rekomendasi Impor (RI) dan Persetujuan Impor (PI) tidak diterapkan secara konsisten di lapangan. Data dari Kementerian Perdagangan menunjukkan bahwa realisasi impor kedelai pada tahun 2022 mencapai 3,12 juta ton, melebihi kuota impor yang telah ditetapkan sebesar 2,85 juta ton, yang mencerminkan lemahnya fungsi pengawasan serta penegakan regulasi (Satria & Handayani, 2023). Ketidakkonsistenan tersebut menimbulkan ketidakpastian harga di tingkat petani sekaligus melemahkan insentif investasi dalam pengembangan produksi kedelai untuk jangka panjang.

Permasalahan ini semakin rumit karena kebijakan pembatasan impor tidak berjalan sebagaimana mestinya. Aturan dalam Permendag Nomor 64 Tahun 2019 yang mengharuskan adanya Rekomendasi Impor (RI) dan Persetujuan Impor (PI) sering kali tidak diterapkan secara konsisten. Berdasarkan data Kementerian Perdagangan, jumlah impor kedelai tahun 2022 mencapai 3,12 juta ton, padahal kuota yang disetujui hanya 2,85 juta ton. Kondisi tersebut menunjukkan lemahnya pengawasan dan penegakan aturan (Satria & Handayani, 2023). Ketidakpastian dalam pelaksanaan regulasi ini juga berdampak pada fluktuasi harga di tingkat petani dan menurunkan minat investasi untuk pengembangan produksi kedelai dalam jangka panjang.

Program pembiayaan pertanian melalui skema Kredit Usaha Rakyat (KUR) juga menghadapi kendala yang bersifat struktural. Tingkat suku bunga KUR sebesar 6% per tahun masih dinilai memberatkan bagi petani kedelai, mengingat tingginya risiko produksi serta ketidakpastian harga jual yang mereka hadapi (Prasetyo & Lestari, 2023). Di samping itu, persyaratan agunan yang relatif ketat serta prosedur birokrasi yang kompleks menyebabkan akses petani kecil terhadap pembiayaan formal menjadi sangat terbatas. Data Otoritas Jasa Keuangan menunjukkan bahwa dari total penyaluran KUR sektor pertanian sebesar Rp 78,4 triliun pada tahun 2023, hanya 4,2% atau sekitar Rp 3,29 triliun yang dialokasikan untuk komoditas kedelai, jauh lebih rendah dibandingkan dengan padi yang mencapai 42,3% dan jagung sebesar 18,7% (Otoritas Jasa Keuangan, 2024). Rendahnya proporsi pembiayaan untuk kedelai tersebut mencerminkan adanya bias sistemik dalam kebijakan pembiayaan pertanian, yang secara tidak langsung menempatkan kedelai sebagai komoditas nonprioritas. Ketidaksinkronan antara minimnya dukungan pembiayaan dan wacana swasembada ini menunjukkan adanya inkonsistensi kebijakan yang menjadi salah satu akar kegagalan dalam upaya mewujudkan kemandirian produksi kedelai nasional

Kegagalan Institusional: Tata Kelola, Rantai Pasok, dan Dominasi Oligopoli

Kegagalan institusional dalam pengelolaan sektor kedelai tercermin dari lemahnya koordinasi antar-lembaga pemerintah. Ketidakharmonisan kebijakan antara Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Badan Urusan Logistik (Bulog) telah memunculkan tumpang tindih kewenangan serta inefisiensi dalam pemanfaatan sumber daya (Hartono & Mulyani, 2024). Bulog yang seharusnya berperan sebagai instrumen stabilisasi harga pangan justru memiliki kemampuan yang sangat terbatas dalam menyerap kedelai lokal. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2023 Bulog hanya mampu menyerap 42.850 ton kedelai dalam negeri atau sekitar 6,9% dari total produksi nasional, angka yang masih jauh di bawah target penyerapan sebesar 15% sebagaimana ditetapkan dalam program stabilisasi harga (Perum Bulog, 2024).

Keterbatasan infrastruktur pascapanen serta sistem penyimpanan yang belum memadai menjadi kendala teknis yang semakin memperparah inefisiensi rantai pasok kedelai. Sebagian besar petani masih belum memiliki akses terhadap fasilitas pengeringan dan gudang penyimpanan yang layak, sehingga tingkat kehilangan hasil pascapanen mencapai kisaran 12–18% akibat kerusakan fisik dan kontaminasi aflatoxin (Subandriyo & Dewi, 2023). Selain itu, ketiadaan sistem cold chain untuk menjaga mutu kedelai dari tingkat petani hingga ke konsumen akhir menyebabkan penurunan kualitas produk, yang pada akhirnya melemahkan daya saing kedelai lokal dibandingkan kedelai impor yang memiliki standar mutu lebih konsisten. Tingginya susut hasil pada kisaran tersebut mencerminkan pemborosan sumber daya yang serius, karena sebagian besar hasil kerja petani terbuang sebelum mencapai pasar. Kondisi ini menunjukkan adanya ketimpangan perhatian kebijakan, di mana upaya peningkatan produktivitas di sektor hulu belum diimbangi dengan penguatan sistem logistik di sektor hilir yang justru menjadi titik kehilangan nilai terbesar.

Struktur rantai pasok kedelai yang panjang serta dominasi peran perantara telah menciptakan pembagian margin keuntungan yang tidak seimbang. Petani sebagai produsen hanya memperoleh sekitar 35–42% dari harga jual akhir di tingkat konsumen, sementara pedagang pengumpul, distributor, dan pengecer menikmati akumulasi margin sebesar 58–65% (Rahayu & Sutanto, 2024). Di sisi lain, dominasi struktur oligopoli dalam industri pengolahan kedelai, di mana empat perusahaan besar menguasai sekitar 76,4% pangsa pasar industri tahu dan tempe, memberikan kekuatan monopsoni bagi pelaku industri tersebut dalam menentukan harga beli kedelai dari petani (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2023). Ketimpangan struktur pasar ini menempatkan petani pada posisi tawar yang lemah sehingga berimplikasi pada menurunnya insentif untuk meningkatkan produksi.

Peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam sistem tata niaga kedelai, khususnya PT Pertani (Persero) dan Bulog, masih belum menunjukkan kinerja yang optimal dalam mendukung kepentingan petani lokal. PT Pertani yang memiliki mandat dalam distribusi sarana produksi pertanian serta pengadaan hasil pertanian justru cenderung lebih berorientasi pada kegiatan impor benih dan kedelai konsumsi karena menawarkan margin keuntungan yang lebih tinggi dibandingkan dengan pembelian hasil produksi dalam negeri yang menuntut biaya logistik lebih besar serta menghadapi variasi standar kualitas (Darmawan & Safitri, 2024). Kondisi ini mencerminkan adanya ironi kelembagaan, ketika BUMN yang seharusnya menjadi instrumen perlindungan petani justru berperan sebagai pesaing bagi produk lokal. Orientasi PT Pertani terhadap aktivitas impor atas dasar pertimbangan keuntungan semata menunjukkan terjadinya konflik kepentingan yang serius, sekaligus mengindikasikan bahwa sebagian BUMN pertanian telah mengalami pergeseran

orientasi kelembagaan yang lebih menekankan aspek profitabilitas dibandingkan fungsi sosialnya dalam mendukung kesejahteraan petani.

Konflik kepentingan tersebut melahirkan suatu paradoks, di mana lembaga yang seharusnya berperan dalam mendukung petani lokal justru tampil sebagai pesaing yang memberi keuntungan bagi produk impor. Selain itu, faktor-faktor non-harga turut memberikan kontribusi yang signifikan sebagai disinsentif dalam produksi kedelai. Ketersediaan benih kedelai unggul bersertifikat hingga saat ini baru mampu memenuhi sekitar 38,6% dari total kebutuhan benih nasional, sehingga sebagian besar petani terpaksa menggunakan benih turunan atau benih lokal yang memiliki tingkat produktivitas rendah (Balai Penelitian Tanaman Kacang-kacangan dan Umbi-umbian, 2024). Akibatnya, rata-rata produktivitas kedelai nasional hanya mencapai 1,58 ton per hektar, angka yang masih jauh di bawah potensi genetik varietas unggul yang berkisar antara 2,8 hingga 3,2 ton per hektar (Budiman & Susanti, 2023).

Tingginya risiko kegagalan panen yang disebabkan oleh serangan hama dan penyakit, khususnya penggerek polong (*Etiella zinckenella*) dan karat daun kedelai (*Phakopsora pachyrhizi*), serta dampak kejadian iklim ekstrem seperti kekeringan dan banjir, turut meningkatkan persepsi risiko petani terhadap usaha budidaya kedelai. Tingkat perlindungan melalui program Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) untuk komoditas kedelai pada tahun 2023 hanya mencakup sekitar 14,2% dari total luas tanam, yang menunjukkan masih rendahnya jaminan perlindungan risiko bagi petani (Jasindo, 2024). Kondisi tersebut mendorong petani untuk mengalihkan pilihan usaha taninya ke komoditas lain yang dinilai lebih stabil dan memberikan tingkat keuntungan yang lebih tinggi, seperti jagung maupun tanaman hortikultura bernilai ekonomi besar.

Persaingan dalam pemanfaatan lahan pertanian dengan komoditas perkebunan seperti kelapa sawit dan karet turut berkontribusi terhadap berkurangnya luas areal tanam kedelai. Hasil analisis alih fungsi lahan di wilayah Lampung dan Sumatera Selatan menunjukkan bahwa selama periode 2015–2023, sekitar 187.400 hektare lahan pertanian tanaman pangan telah beralih menjadi perkebunan kelapa sawit yang dinilai memiliki nilai Net Present Value (NPV) lebih tinggi dengan tingkat risiko yang relatif lebih rendah (Iswanto & Pramudya, 2023). Tidak tersedianya insentif yang cukup kompetitif untuk mempertahankan budidaya kedelai menyebabkan petani secara rasional memilih komoditas lain yang memberikan tingkat pengembalian investasi yang lebih menguntungkan.

Implikasi Struktural dan Tantangan Transformasi Kelembagaan

Kegagalan yang bersifat multidimensional dalam sektor kedelai di Indonesia mencerminkan adanya permasalahan struktural yang lebih luas dalam sistem tata kelola pertanian nasional. Ketidaksinambungan kebijakan, lemahnya koordinasi antar-lembaga, serta dominasi orientasi jangka pendek dalam perencanaan pembangunan pertanian telah menyebabkan Indonesia terperangkap dalam kondisi middle-income trap sektor pertanian, di mana tingkat produktivitas cenderung stagnan meskipun alokasi investasi terus mengalami peningkatan (Gunawan et al., 2024). Oleh karena itu, transformasi kelembagaan menuntut adanya reorientasi yang bersifat mendasar, dari pendekatan yang semata-mata berfokus pada peningkatan produksi menuju sistem yang berbasis pada penguatan nilai tambah serta daya saing secara komprehensif.

Pengalaman negara-negara yang berhasil mewujudkan swasembada kedelai, seperti Brasil dan Argentina, menegaskan pentingnya sinergi antara kebijakan sektor pertanian dan industri. Brasil, misalnya, mampu meningkatkan produksi kedelai dari 52 juta ton pada tahun 2005 menjadi 154 juta ton pada tahun 2023 melalui investasi besar-besaran dalam penelitian dan pengembangan varietas unggul, pembangunan

infrastruktur logistik yang terintegrasi, serta penerapan kebijakan kredit pertanian dengan tingkat suku bunga rendah yang diterapkan secara konsisten (Margaretha & Fauzi, 2024). Pembelajaran dari keberhasilan negara-negara tersebut menunjukkan bahwa transformasi sektor kedelai di Indonesia menuntut adanya komitmen jangka panjang, keberlanjutan investasi, serta konsistensi kebijakan yang melampaui siklus pemerintahan.

Dibutuhkan reformasi kelembagaan yang menyeluruh yang mencakup penataan ulang peran BUMN pertanian agar lebih berorientasi pada penguatan petani lokal, penguatan sistem penyuluhan dan pendampingan berbasis teknologi digital, pengembangan klaster agribisnis kedelai yang terintegrasi untuk menghubungkan petani secara langsung dengan industri pengolahan, serta penegakan regulasi impor yang konsisten guna melindungi produksi domestik tanpa mengorbankan keterjangkauan pangan bagi konsumen. Tanpa adanya reformasi struktural tersebut, target swasembada kedelai hanya akan menjadi wacana kebijakan tanpa realisasi yang terukur (Suryanto & Widodo, 2024). Agenda reformasi yang bersifat komprehensif ini menuntut adanya keberanian politik (*political courage*) untuk menghadapi berbagai kepentingan yang selama ini diuntungkan oleh kondisi status quo, mulai dari importir, pedagang perantara, hingga industri yang bercorak oligopolistik. Transformasi struktural tidak akan terwujud tanpa adanya upaya mendisrupsi konfigurasi kekuasaan ekonomi yang telah mengakar. Dengan demikian, muncul pertanyaan mendasar apakah elite politik Indonesia memiliki keberanian untuk melaksanakan reformasi fundamental tersebut, atau justru tetap memilih mempertahankan sistem yang terbukti tidak efektif demi menghindari konflik dengan kelompok-kelompok berkepentingan. Pengalaman selama tiga dekade terakhir menunjukkan bahwa kecenderungan yang diambil adalah pilihan yang kedua, sehingga swasembada kedelai masih tetap menjadi cita-cita yang belum terwujud.

KESIMPULAN

Tingginya tingkat ketergantungan Indonesia terhadap impor kedelai yang mencapai rasio kritis sebesar 82,3% pada tahun 2023 merefleksikan adanya kegagalan yang bersifat struktural dan sistemik, yang berakar pada aspek kebijakan, ekonomi, dan kelembagaan, serta melampaui persoalan teknis agronomis semata. Kesenjangan yang semakin lebar antara produksi domestik yang stagnan dan kebutuhan konsumsi nasional dipicu oleh disinsentif ekonomi yang dihasilkan oleh kebijakan, di mana Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dinilai tidak mampu bersaing dengan harga kedelai impor, diperkuat oleh inkonsistensi regulasi impor serta bias dalam alokasi pembiayaan, tercermin dari rendahnya porsi KUR untuk kedelai yang hanya sebesar 4,2%. Kompleksitas permasalahan tersebut semakin diperparah oleh kegagalan institusional yang ditandai dengan fragmentasi koordinasi antarlembaga, inefisiensi rantai pasok yang menyebabkan tingginya susut hasil sebesar 12–18%, serta dominasi struktur oligopoli di sektor hilir yang menempatkan petani pada posisi tawar yang lemah. Di sisi lain, institusi publik seperti BUMN pertanian justru menunjukkan kecenderungan terkorporatisasi dengan lebih memilih aktivitas impor karena menawarkan margin keuntungan yang lebih besar, sehingga secara mendasar menyimpang dari mandat utamanya untuk mendukung produksi lokal. Dampak dari kegagalan multidimensional ini adalah meningkatnya kerentanan terhadap volatilitas harga global serta pengurusan devisa negara, yang pada akhirnya berimplikasi serius terhadap ketahanan pangan nasional dan stabilitas ekonomi regional. Oleh sebab itu, upaya reformasi yang berkelanjutan menuntut adanya komitmen politik jangka

panjang serta keberanian untuk menghadapi kepentingan-kepentingan yang selama ini diuntungkan oleh struktur yang ada, karena tanpa adanya disrupsi terhadap konfigurasi kekuasaan ekonomi tersebut, target swasembada kedelai akan tetap berada pada tataran retorika tanpa realisasi yang nyata.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, R., & Susilo, B. (2024). Efektivitas penyaluran subsidi pupuk untuk petani kedelai di Jawa Tengah dan Jawa Timur. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis*, 8(2), 189-204.
- Arianto, D., & Suhendra, M. (2024). Analisis pengurusan devisa akibat impor komoditas pangan strategis Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 27(1), 67-88.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik Tanaman Pangan Indonesia 2023*. Jakarta: BPS RI.
- Balai Penelitian Tanaman Kacang-kacangan dan Umbi-umbian. (2024). *Laporan Tahunan Balitbangtan: Inovasi Teknologi Kedelai 2023*. Malang: Balitkabi.
- Budiman, A., & Susanti, D. (2023). Kesenjangan produktivitas kedelai nasional: Analisis gap antara hasil penelitian dan implementasi di tingkat petani. *Jurnal Penelitian Pertanian Tanaman Pangan*, 7(3), 145-159.
- Darmawan, R., & Safitri, N. (2024). Evaluasi kinerja BUMN pertanian dalam mendukung produksi kedelai lokal. *Jurnal Manajemen Agribisnis*, 21(1), 78-94.
- Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. (2023). *Rencana Strategis Direktorat Jenderal Tanaman Pangan 2020-2024*. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Firmansyah, R. (2024). Analisis produktivitas dan adopsi teknologi pertanian kedelai di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis*, 8(1), 45-62.
- Gunawan, I., Hermawan, A., & Nuraini, C. (2024). Fragmentasi kebijakan pertanian dan implikasinya terhadap produktivitas sektor tanaman pangan. *Indonesian Journal of Agricultural Policy*, 5(1), 23-41.
- Hartono, S., & Mulyani, E. (2024). Koordinasi antar-lembaga dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan: Studi kasus komoditas kedelai. *Jurnal Kebijakan Publik*, 15(2), 112-129.
- Hidayat, M., & Nurmalasari, D. (2023). Dampak penurunan produksi kedelai terhadap ekonomi pedesaan di Jawa Timur. *Indonesian Journal of Agricultural Economics*, 14(2), 112-128.
- Inspektorat Jenderal Kementerian Pertanian. (2024). *Laporan Hasil Pengawasan Program Bantuan Benih Kedelai Tahun Anggaran 2023*. Jakarta: Itjen Kementan.
- Iswanto, H., & Pramudya, E. (2023). Konversi lahan pertanian tanaman pangan menjadi perkebunan: Analisis ekonomi dan kebijakan. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 23(2), 201-218.
- Jasindo. (2024). *Laporan Implementasi Asuransi Usaha Tani Padi, Jagung, dan Kedelai (AUTP) Tahun 2023*. Jakarta: PT Asuransi Jasindo.
- Kementerian Perdagangan. (2024). *Analisis Perkembangan Ekspor dan Impor Komoditas Pertanian Indonesia 2023*. Jakarta: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri.
- Kementerian Pertanian. (2024). *Outlook Komoditas Pertanian Sub Sektor Tanaman Pangan: Kedelai 2024*. Jakarta: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2023). *Laporan Kajian Struktur Pasar Industri Pengolahan Kedelai Indonesia*. Jakarta: KPPU.
- Kurniawan, A., & Lestari, S. (2023). Analisis rantai nilai kedelai: Identifikasi margin dan efisiensi distribusi. *Jurnal Agribisnis Indonesia*, 11(3), 234-251.
- Kusuma, H., & Pratiwi, L. (2025). Disinsentif ekonomi dalam produksi kedelai nasional: Analisis kebijakan harga dan subsidi. *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, 17(1), 78-95.
- Maharani, D., & Setiawan, B. (2023). Liberalisasi perdagangan dan daya saing kedelai lokal Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 14(4), 301-318.
- Margaretha, F., & Fauzi, A. (2024). Pembelajaran dari Brazil: Strategi pencapaian swasembada kedelai dan implikasinya bagi Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 25(1), 45-67.
- Nugroho, P., & Wijayanti, R. (2024). Disparitas harga dan daya saing kedelai lokal versus impor di pasar domestik. *Agro Ekonomi*, 35(2), 156-173.

- Otoritas Jasa Keuangan. (2024). Statistik Kredit Usaha Rakyat Sektor Pertanian 2023. Jakarta: OJK.
- Perum Bulog. (2024). Laporan Kinerja Penyerapan Kedelai Lokal dan Stabilisasi Harga Tahun 2023. Jakarta: Bulog.
- Prasetyo, A., & Lestari, M. (2023). Akses petani terhadap kredit pertanian: Hambatan dan solusi untuk komoditas kedelai. *Jurnal Pembiayaan Pertanian*, 13(2), 89-106.
- Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. (2024). Buku Outlook Statistik Pertanian 2024. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Rahayu, S., & Sutanto, A. (2024). Analisis margin pemasaran dan efisiensi rantai pasok kedelai di Indonesia. *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, 17(1), 34-52.
- Rahmawati, N., & Sutrisno, A. (2024). Ketahanan pangan dan ketergantungan impor: Studi kasus komoditas kedelai. *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, 20(2), 156-173.
- Santoso, P. (2024). Faktor penentu keputusan petani dalam pemilihan komoditas tanaman pangan. *Agro Ekonomi*, 35(1), 67-84. Diakses dari
- Satria, D., & Handayani, W. (2023). Evaluasi implementasi kebijakan pembatasan impor komoditas pertanian strategis. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Perdagangan*, 10(2), 145-164.
- Setiawan, H., Kusuma, R., & Permata, I. (2023). Dampak disruption rantai pasokan global terhadap stabilitas harga pangan domestik Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 31(1), 78-96.
- Subandriyo, M., & Dewi, K. (2023). Kehilangan pascapanen kedelai dan strategi pengendaliannya melalui perbaikan infrastruktur. *Jurnal Teknologi Pascapanen Pertanian*, 9(2), 112-128.
- Suryanto, B., & Widodo, S. (2024). Transformasi kelembagaan pertanian untuk mendukung swasembada pangan berkelanjutan. *Jurnal Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*, 13(1), 56-74.
- Wibowo, T., & Kusumastuti, A. (2023). Transmisi harga komoditas pangan internasional terhadap inflasi domestik Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 26(3), 445-468.
- Wijaya, K. (2023). Paradoks swasembada kedelai Indonesia: Evaluasi kebijakan 2015-2023. *Jurnal Kebijakan Pembangunan*, 18(3), 189-206.