

**KETAHANAN PANGAN INDONESIA: ANTARA JARGON DAN REALITAS**  
**FOOD SECURITY IN INDONESIA: BETWEEN POLITICAL RHETORIC AND REALITY**

<sup>1</sup> Untoro Hariadi<sup>1</sup>, Putri Perdana<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Pertanian Universitas Janabadra

<sup>2</sup>Alumni Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada

**ABSTRACT**

*Food security has long been a political discourse in Indonesia, often presented through statistical claims of production surplus and reduced import dependency. However, empirical realities at the household level demonstrate persistent challenges related to equitable distribution, nutritional adequacy, environmental degradation, and farmer welfare. Through a qualitative literature review approach, this article critically examines government reports, academic publications, and field-based findings to deconstruct the multidimensional aspects of food security in Indonesia. The findings indicate that food security is frequently narrowed to rice production, overlooking local food diversity and systemic vulnerabilities exacerbated by climate change, land conversion, and the aging farmer population. Moreover, heavy reliance on imported commodities exposes the nation to global market fluctuations. True food security should transcend production-centric approaches and integrate fair access, nutritional adequacy, ecological sustainability, and smallholder farmer empowerment. This article emphasizes the need for a paradigm shift in food policy towards inclusive, resilient, and locally rooted food systems.*

*Key-words: climate change, farmer welfare, food security, Indonesia, local food*

**INTISARI**

Ketahanan pangan kerap menjadi jargon politik di Indonesia, sering ditunjukkan melalui klaim surplus produksi dan penurunan impor. Namun, realitas di tingkat rumah tangga memperlihatkan persoalan serius, mulai dari distribusi pangan yang timpang, ketidakcukupan gizi, degradasi lingkungan, hingga kerentanan petani. Melalui pendekatan studi literatur kualitatif, artikel ini menelaah secara kritis laporan pemerintah, publikasi akademik, dan temuan lapangan untuk membongkar dimensi ketahanan pangan Indonesia yang multidimensi. Hasil kajian menunjukkan bahwa ketahanan pangan terlalu dipersempit pada produksi beras, mengabaikan keragaman pangan lokal serta kerentanan akibat krisis iklim, alih fungsi lahan, dan krisis regenerasi petani. Ketergantungan pada pangan impor juga memperlemah daya tahan terhadap gejolak pasar global. Ketahanan pangan yang sejati seharusnya tidak hanya berorientasi pada produksi, tetapi juga mencakup akses adil, pemenuhan gizi, keberlanjutan ekologi, serta penguatan petani kecil. Artikel ini menegaskan perlunya perubahan paradigma kebijakan pangan menuju sistem yang inklusif, tangguh, dan berakar pada komunitas lokal.

Kata kunci: Indonesia, kesejahteraan petani, ketahanan pangan, pangan lokal, perubahan iklim

---

<sup>1</sup> Alamat penulis untuk korespondensi: Untoro Hariadi. Email: untoro.h@janabadra.ac.id

## PENDAHULUAN

Ketahanan pangan di Indonesia sering kali dipahami sebatas kemampuan negara memenuhi produksi beras nasional. Pemerintah secara rutin mengumumkan capaian surplus produksi dan keberhasilan menekan impor sebagai indikator keberhasilan kebijakan pangan. Namun, kenyataan di masyarakat menunjukkan bahwa klaim tersebut tidak sepenuhnya merefleksikan kondisi riil. Harga pangan yang tinggi, keterbatasan akses bagi masyarakat miskin, serta kerentanan petani kecil menggambarkan rapuhnya fondasi ketahanan pangan di Indonesia.

Food and Agriculture Organization (FAO) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan hidup sehat (FAO, 2021). Definisi ini menekankan bahwa ketahanan pangan tidak hanya berbicara tentang ketersediaan pangan, tetapi juga akses, pemanfaatan, dan stabilitas. Sayangnya, kebijakan pangan Indonesia masih sangat berorientasi pada produksi beras, sehingga aspek distribusi, gizi, dan keberlanjutan sering terabaikan. Hal ini sejalan dengan temuan Tim Nasional Pangan dan Gizi (2021) yang menekankan perlunya pendekatan multidimensi dalam kebijakan pangan nasional.

Ketahanan pangan sering kali menjadi slogan dalam tiap periode pemerintahan, namun realitasnya menunjukkan bahwa pencapaian aspek kuantitas pangan belum diimbangi oleh kualitas konsumsi dan pemerataan akses secara menyeluruh. Menurut Suryana (2014), meskipun Indonesia dalam lima tahun terakhir berhasil menyediakan pangan dalam jumlah makro yang mencukupi, kualitas konsumsi keluarga dan distribusi antardaerah masih jauh dari ideal, dan arah kebijakan yang ada harus disesuaikan agar mendukung ketahanan pangan

yang berkelanjutan menuju tahun 2025. Di sisi lain, fenomena petani milenial belakangan ini tampil sebagai salah satu harapan baru dalam menjaga ketahanan pangan nasional. Dalam sebuah artikel populer karya Misekta (2025) dikemukakan bahwa generasi petani muda cenderung lebih adaptif terhadap teknologi dan inovasi, namun masih menghadapi tantangan struktural yaitu terbukanya keran impor pangan yang justru melemahkan posisi petani lokal.

Artikel ini bertujuan untuk menelaah secara kritis ketahanan pangan di Indonesia dengan mengidentifikasi persoalan utama yang meliputi distribusi, keragaman pangan lokal, degradasi lingkungan, krisis regenerasi petani, ketergantungan pada impor, ketidakadilan akses, hingga dampak perubahan iklim. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam merumuskan paradigma baru ketahanan pangan yang lebih berkeadilan dan berkelanjutan. Selain itu, artikel ini berusaha untuk membuka narasi kritis antara klaim pemerintah akan ketahanan pangan dan tantangan nyata di lapangan, terutama peran generasi muda petani sebagai ujung tombak implementasi kebijakan.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbasis studi literatur. Metode ini dipilih untuk memperoleh gambaran komprehensif mengenai ketahanan pangan Indonesia melalui penelaahan data sekunder.

### 1. Sumber Data

Data diperoleh dari laporan resmi pemerintah (Badan Pusat Statistik, Kementerian Pertanian), publikasi internasional (FAO, World Bank), jurnal akademik, serta laporan penelitian yang relevan mengenai isu pangan di Indonesia.

### 2. Teknik Analisis

Data dianalisis dengan menggunakan pendekatan analisis tematik. Setiap isu utama dalam ketahanan pangan (produksi, distribusi,

gizi, lingkungan, impor, dan petani) dikategorikan, kemudian dilakukan sintesis untuk menemukan keterkaitan antar faktor.

### 3. Batasan Penelitian

Kajian ini tidak melakukan penelitian lapangan secara langsung, melainkan memfokuskan pada literatur dan data sekunder. Dengan demikian, hasil penelitian ini bersifat konseptual dan kritis, bukan deskriptif kuantitatif..

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan dalam artikel ini diperkuat dengan merujuk pada berbagai hasil studi dan laporan terkini yang relevan dengan ketahanan pangan di Indonesia. Sejumlah literatur internasional dan nasional menunjukkan bahwa persoalan pangan tidak hanya berkaitan dengan produksi, tetapi juga dipengaruhi oleh ketimpangan distribusi, dominasi aktor besar dalam rantai pasok, degradasi lingkungan, serta kerentanan terhadap perubahan iklim (FAO, 2021; World Bank, 2022; Development Policy Review, 2022). Selain itu, kajian antropologis dan kebijakan pangan menegaskan pentingnya diversifikasi pangan lokal dan penguatan sistem pangan berbasis komunitas sebagai strategi meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan (Winarto, 2020; Patel, 2012). Dengan mengintegrasikan temuan-temuan tersebut, pembahasan dalam artikel ini menempatkan ketahanan pangan sebagai persoalan multidimensi yang memerlukan pendekatan struktural dan lintas sektor.

### Produksi dan Distribusi: Ketimpangan Struktural

Di tingkat nasional, Indonesia sesungguhnya tidak kekurangan produksi pangan, terutama beras. Persoalan mendasar terletak pada distribusi. Pulau Jawa, dengan segala kelebihanannya, tetap menjadi pusat lumbung. Sementara wilayah Indonesia Timur masih sangat bergantung pada kiriman dari luar,

yang seringkali datang terlambat dan dengan harga tinggi.

Harga komoditas pangan di luar pulau Jawa sangat dipengaruhi oleh volatilitas harga di pulau Jawa. Hal tersebut karena Jawa merupakan pusat produksi dan distribusi pangan nasional. Volatilitas harga dari Jawa ditransmisikan secara signifikan ke wilayah lain seperti Sumatra, Kalimantan, Maluku, dan Papua, meskipun wilayah-wilayah tersebut memiliki produksi lokal yang sangat rendah dibandingkan Jawa. Jawa memproduksi >65% dari beberapa komoditas penting, sedangkan Maluku sering di bawah 1% kontribusi produksi nasional. Meskipun begitu, *volatile price shocks* di Jawa secara langsung memengaruhi harga pangan di luar Jawa dalam jangka pendek maupun panjang. Hal tersebut mengindikasikan ketergantungan struktural pasar luar Jawa terhadap harga dan distribusi komoditas dari Jawa, sehingga daerah luar Jawa tidak hanya menghadapi biaya logistik tinggi tetapi juga ketidakstabilan harga pangan. Selain itu, harga di wilayah barat Indonesia, termasuk daerah luar Jawa seperti Papua, Maluku, dan Kalimantan, cenderung lebih tinggi daripada di Jawa. Hal ini dipengaruhi oleh faktor biaya logistik yang lebih tinggi, infrastruktur distribusi yang kurang memadai, dan keterbatasan pasar lokal. Aksesibilitas pasar yang rendah secara langsung berdampak pada ketersediaan dan harga pangan untuk rumah tangga petani. Ketidaktersediaan pasar lokal yang memadai menyebabkan biaya distribusi menjadi lebih tinggi, sementara masyarakat lokal tidak dapat memanfaatkan akses pasar tersebut untuk menjual produk dengan harga yang adil (Siregar et al., 2025; Aulisari et al., 2025; Putri & Hasan, 2021; Theresia et al., 2025).

Ketimpangan distribusi pangan antara Jawa dan luar Jawa tercermin jelas dari perbedaan harga dan akses pangan antarwilayah. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa harga beras dan komoditas

pangan pokok di wilayah Indonesia Timur secara konsisten lebih tinggi dibandingkan Jawa. Rata-rata harga beras di provinsi Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara Timur berada jauh di atas harga di Pulau Jawa, terutama pada periode gangguan distribusi dan musim paceklik (BPS, 2023). Selain itu, disparitas harga pangan antarwilayah diperparah oleh biaya transportasi yang tinggi, keterbatasan infrastruktur logistik, serta ketergantungan daerah timur pada pasokan dari wilayah barat Indonesia. Kondisi ini menyebabkan masyarakat di luar Jawa menghadapi beban ekonomi yang lebih besar untuk memperoleh pangan pokok, meskipun secara nasional Indonesia mencatat surplus produksi. Fakta tersebut menegaskan bahwa ketahanan pangan tidak dapat diukur semata dari ketersediaan nasional, melainkan harus mempertimbangkan keadilan akses dan keterjangkauan harga di tingkat wilayah dan rumah tangga.

Lemahnya infrastruktur logistik serta panjangnya rantai distribusi menyebabkan harga pangan di luar Jawa jauh lebih mahal (BPS, 2023). Selain itu, Pusat Data dan Informasi Pertanian (2022) menunjukkan adanya ketidakstabilan produksi komoditas strategis seperti padi dan jagung yang berdampak pada ketersediaan dan distribusi antarwilayah. Hal ini menunjukkan bahwa surplus nasional tidak serta-merta menjamin akses pangan yang adil.

Sebagaimana ditegaskan oleh penelitian Development Policy Review (2022), *“food system inequalities are embedded within structural and institutional arrangements that privilege dominant market actors and marginalize small-scale producers.”* Temuan ini memperkuat argumen bahwa masalah pangan di Indonesia bukan sekadar soal produksi, tetapi juga ketimpangan kekuasaan dan akses dalam rantai pasok pangan. Ketimpangan distribusi pangan menunjukkan bahwa surplus produksi nasional tidak otomatis menjamin ketahanan pangan. Akses masyarakat

sangat ditentukan oleh efisiensi logistik dan mekanisme pasar yang adil. Jika distribusi terus dikuasai oleh jaringan panjang yang rentan spekulasi, maka kelompok miskin akan tetap kesulitan memperoleh pangan terjangkau. Karena itu, pembenahan distribusi menjadi sama pentingnya dengan peningkatan produksi.

Lebih lanjut, hasil studi yang sama menegaskan bahwa *“policy interventions focused solely on increasing production fail to address the deeper systemic inequities shaping food access and affordability”* (Development Policy Review, 2022). Dengan kata lain, peningkatan produksi tidak akan banyak berarti tanpa reformasi distribusi dan tata kelola pasar yang berpihak pada petani kecil dan konsumen rentan. Oleh sebab itu, distribusi yang adil dan transparan harus menjadi bagian integral dari strategi ketahanan pangan nasional.

### **Kebijakan, Infrastruktur, dan Komitmen Pemerintah**

Dalam konteks kebijakan nasional, Kampai (2024) menyoroti bahwa swasembada pangan di Indonesia terlalu sering dijadikan jargon politik tanpa implementasi nyata. Selain itu, keseriusan pemerintah dapat dievaluasi melalui alokasi anggaran pertanian, ketepatan subsidi, dan perlindungan harga bagi petani. Infrastruktur pertanian yang tidak merata masih menjadi hambatan besar. Jalan tani, irigasi, gudang penyimpanan, dan akses terhadap teknologi modern belum tersebar adil di wilayah penghasil pangan utama. Kondisi ini mengakibatkan petani di daerah pelosok sulit meningkatkan produktivitas dan nilai tambah hasil panen. Tanpa investasi besar dan konsisten dalam infrastruktur dasar pertanian, cita-cita swasembada pangan hanya akan menjadi retorika politik.

Sejumlah kajian menunjukkan bahwa lemahnya ketahanan pangan tidak dapat dilepaskan dari persoalan kebijakan dan infrastruktur pertanian yang belum merata. FAO (2021) menegaskan bahwa keberhasilan sistem

pangan sangat ditentukan oleh konsistensi kebijakan publik, investasi infrastruktur dasar, serta perlindungan terhadap produsen kecil. Temuan serupa juga disampaikan oleh World Bank (2022), yang menyebutkan bahwa ketimpangan infrastruktur logistik dan tata kelola subsidi di Indonesia berkontribusi terhadap disparitas harga pangan antarwilayah dan melemahnya insentif bagi petani. Di tingkat nasional, Badan Pusat Statistik (2023) menunjukkan bahwa keterbatasan jalan tani, irigasi, dan fasilitas pascapanen masih menjadi kendala utama peningkatan produktivitas dan efisiensi distribusi. Dengan demikian, kritik terhadap swasembada pangan sebagai jargon politik tidak hanya bersumber dari satu pandangan, tetapi diperkuat oleh berbagai kajian yang menekankan bahwa tanpa komitmen kebijakan yang konsisten, alokasi anggaran yang memadai, dan pembangunan infrastruktur yang inklusif, ketahanan pangan sulit diwujudkan secara berkelanjutan.

Siregar et al. (2025) menunjukkan bahwa fluktuasi harga pangan antarwilayah, khususnya antara Jawa dan luar Jawa, dipengaruhi oleh lemahnya integrasi kebijakan pangan nasional dengan sistem logistik regional. Ketidaksinkronan kebijakan pusat dan daerah menyebabkan distribusi pangan tidak efisien dan memperlemah posisi tawar petani di wilayah produsen.

Penelitian Auliasari et al. (2025) juga menemukan bahwa disparitas harga pangan antarprovinsi tidak semata-mata disebabkan oleh faktor produksi, tetapi lebih dominan dipengaruhi oleh kualitas infrastruktur transportasi, fasilitas penyimpanan, serta efektivitas intervensi pemerintah dalam stabilisasi harga. Wilayah dengan akses infrastruktur yang terbatas cenderung mengalami volatilitas harga yang lebih tinggi, sehingga memperbesar risiko kerawanan pangan dan menurunkan insentif produksi petani.

Lebih lanjut, Theresia et al. (2025) menekankan adanya *spillover effect* volatilitas harga produsen pangan di Indonesia, yang menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan harga dan distribusi di satu wilayah dapat berdampak sistemik ke wilayah lain. Temuan ini mengindikasikan bahwa kebijakan pangan tidak dapat dijalankan secara parsial, melainkan membutuhkan koordinasi nasional yang kuat, investasi infrastruktur lintas wilayah, serta komitmen pemerintah dalam melindungi produsen kecil dari ketidakpastian pasar.

Kritik Kampai (2024) mengenai lemahnya efektivitas subsidi pupuk tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga didukung oleh berbagai temuan empiris yang menunjukkan adanya kegagalan sasaran (*targeting failure*) dalam implementasi kebijakan tersebut. Data Kementerian Pertanian (2022) menunjukkan bahwa realisasi penyaluran pupuk bersubsidi secara nasional belum sepenuhnya menjangkau petani kecil sesuai alokasi yang ditetapkan dalam Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Ketimpangan ini terutama terjadi di wilayah non-sentra produksi utama dan daerah dengan infrastruktur distribusi yang terbatas.

Badan Pusat Statistik (2023) juga mencatat bahwa sebagian petani kecil masih harus membeli pupuk dengan harga di atas Harga Eceran Tertinggi (HET), bahkan mengandalkan pupuk nonsubsidi karena keterbatasan pasokan pupuk bersubsidi di tingkat kios resmi. Fenomena ini menunjukkan bahwa meskipun kebijakan subsidi telah dirancang untuk menekan biaya produksi petani kecil, implementasinya belum mampu menjamin akses yang adil dan merata.

Sejumlah penelitian mengidentifikasi beberapa faktor spesifik yang menyebabkan petani kecil tidak memperoleh manfaat subsidi pupuk secara optimal. Pertama, kendala administratif menjadi hambatan utama, terutama terkait kewajiban terdaftar dalam RDKK dan Sistem Informasi Manajemen Pupuk

Bersubsidi (SIMPB). Petani kecil yang tidak tergabung dalam kelompok tani aktif atau memiliki keterbatasan literasi administrasi sering kali tereliminasi dari sistem penerima subsidi (Siregar et al., 2025).

Kedua, keterbatasan kuota pupuk bersubsidi di tingkat daerah menyebabkan terjadinya kompetisi antarpetani, sehingga distribusi cenderung tidak proporsional. Dalam praktiknya, kuota yang terbatas sering kali tidak mencerminkan kebutuhan riil petani kecil, khususnya di daerah dengan lahan sempit namun intensitas tanam tinggi (Auliasari et al., 2025).

Ketiga, lemahnya pengawasan distribusi membuka ruang bagi penguasaan pupuk bersubsidi oleh pihak tertentu, seperti petani bermodal besar atau oknum distributor dan kios. World Bank (2022) menegaskan bahwa tata kelola subsidi input pertanian di Indonesia masih rentan terhadap kebocoran (*leakage*), penyelewengan, dan praktik rente, yang pada akhirnya merugikan petani kecil sebagai kelompok sasaran utama. Kegagalan sasaran subsidi pupuk mencerminkan persoalan struktural dalam sistem distribusi dan pengawasan kebijakan pertanian. Temuan empiris tersebut memperkuat kritik Kampai (2024) bahwa tanpa reformasi menyeluruh pada mekanisme penyaluran, peningkatan transparansi, serta penguatan kapasitas kelembagaan di tingkat lokal, kebijakan subsidi pupuk, benih, dan pestisida akan terus gagal mencapai tujuan utamanya, yaitu melindungi dan meningkatkan kesejahteraan petani kecil secara berkelanjutan (Kementan, 2022).

Lebih lanjut, berbagai kajian mengidentifikasi beberapa faktor utama penyebab petani kecil tidak memperoleh manfaat subsidi secara optimal. Pertama, kendala administratif, seperti keharusan terdaftar dalam sistem elektronik Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (e-RDKK), menyebabkan petani gurem dan petani

penggarap yang tidak memiliki lahan formal sering terpinggirkan. Kedua, keterbatasan kuota pupuk bersubsidi yang tidak sebanding dengan jumlah petani dan luas lahan garapan mengakibatkan distribusi tidak mencukupi kebutuhan riil di lapangan. Ketiga, lemahnya pengawasan membuka ruang bagi praktik penyelewengan, termasuk penyaluran kepada pihak yang tidak berhak atau dominasi distribusi oleh aktor tertentu dalam rantai pasok pupuk. Faktor-faktor tersebut memperkuat kritik bahwa persoalan subsidi pupuk bukan semata pada besaran anggaran, tetapi pada tata kelola distribusi dan pengawasan yang belum berpihak pada petani kecil.

Kondisi ini memperburuk ketimpangan dan memperlihatkan adanya kegagalan tata kelola dalam sistem pertanian nasional. Begitu pula, jaminan harga hasil panen seperti penetapan harga dasar gabah belum sepenuhnya memberikan perlindungan bagi petani dari fluktuasi harga pasar dan tekanan impor.

Kampai (2024) mengkritik bahwa minimnya konsistensi kebijakan dan lemahnya keberpihakan pada petani kecil. Swasembada pangan bukan hanya soal kemampuan produksi, tetapi refleksi nyata dari keberpihakan pemerintah terhadap rakyat kecil. Kebijakan yang berpihak, alokasi anggaran yang memadai, serta tata kelola yang bersih dan efektif adalah fondasi dari sistem pangan yang mandiri dan berkeadilan.

### **Orientasi pada Beras dan Marginalisasi Pangan Lokal**

Ketahanan pangan nasional sering direduksi dengan hanya menjadi ketahanan beras. Hal ini adalah sebuah penyederhanaan yang berbahaya. Indonesia adalah gudang pangan lokal diantaranya sagu, jagung, singkong, dan aneka umbi-umbian lainnya. Sayangnya, kebijakan yang ada menunjukkan bahwa beras adalah komoditas yang harus ada dan dikonsumsi di tiap daerah di Indonesia. Akibatnya, pangan lokal terpinggirkan. Padahal,

diversifikasi panganlah yang justru akan membuat sistem pangan kita tidak mudah goyah saat krisis menghantam (Winarto, 2020). Dominasi beras juga menciptakan kerentanan ketika produksi terganggu oleh faktor iklim atau bencana.

Pemusatan perhatian pada beras menjadikan sistem pangan Indonesia sangat rapuh. Dengan meminggirkan pangan lokal, negara kehilangan peluang besar untuk membangun ketahanan yang berbasis keragaman ekologi dan budaya. Diversifikasi pangan sejatinya dapat memperkuat stabilitas gizi sekaligus memperkuat identitas komunitas. Upaya ini akan mendorong kemandirian pangan yang lebih tahan terhadap guncangan global.

### **Krisis Lingkungan dan Alih Fungsi Lahan**

Lahan pertanian yang terus tergerus menjadi industri dan perumahan serta 150 ribu hektar sawah yang hilang setiap tahunnya (Kementan, 2022) selain itu kesuburan tanah juga merosot yang disebabkan oleh salah satunya adalah intensifikasi pertanian yang bergantung pada pupuk kimia secara berlebihan. Dalam konteks krisis iklim, degradasi lahan ini merupakan ancaman serius terhadap masa depan ketahanan pangan.

Alih fungsi lahan pertanian tidak hanya mengurangi kapasitas produksi, tetapi juga melemahkan ekosistem penopang kehidupan. Lahan subur yang berubah menjadi kawasan nonpertanian sulit dipulihkan kembali. Jika tren ini berlanjut, Indonesia akan menghadapi defisit lahan pangan yang serius. Dengan demikian, perlindungan lahan pertanian strategis harus menjadi prioritas dalam kebijakan pembangunan.

### **Regenerasi Petani dan Krisis Demografi**

Wajah petani Indonesia kini didominasi mereka yang berusia senja, di atas 50 tahun semakin membuat prihatin. Sementara itu, generasi muda justru enggan melanjutkan jejak orang tua mereka, sebuah krisis regenerasi yang

nyata (Hermanto, 2019). Anggapan bahwa bertani tidak menguntungkan menyebabkan urbanisasi dan pergeseran tenaga kerja. Krisis regenerasi ini tidak hanya berdampak pada ketersediaan tenaga kerja pertanian, tetapi juga pada keberlanjutan pengetahuan lokal yang diwariskan antargenerasi.

Literatur kebijakan pertanian menunjukkan bahwa regenerasi petani paling efektif ketika kebijakan harga dan insentif dirancang secara berbasis pendapatan (*income-based policy*), bukan semata-mata berbasis produksi. FAO (2021) mengemukakan bahwa kebijakan *Minimum Support Price* (MSP) yang efektif umumnya memenuhi tiga kriteria utama yaitu (1) harga ditetapkan di atas biaya produksi rata-rata plus margin keuntungan wajar, (2) penyesuaian harga dilakukan secara periodik mengikuti inflasi dan kenaikan biaya input, serta (3) disertai dengan mekanisme pembelian yang pasti oleh negara atau mitra pasar. Model ini terbukti di India dan Vietnam mampu meningkatkan persepsi pertanian sebagai sektor yang layak secara ekonomi bagi generasi muda.

Dalam konteks Indonesia, reformulasi Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah dapat diarahkan pada model HPP berbasis *Cost of Production Plus Margin* (COP+M). Model ini menghitung HPP berdasarkan biaya produksi riil petani (benih, pupuk, tenaga kerja, sewa lahan, dan risiko iklim), kemudian menambahkan margin keuntungan minimum 20–30 persen sebagai insentif usaha. OECD (2020) mencatat bahwa margin keuntungan yang jelas dan stabil merupakan faktor kunci dalam keputusan generasi muda untuk bertahan atau masuk ke sektor pertanian, karena memberikan kepastian pendapatan yang dapat dibandingkan dengan sektor nonpertanian.

Selain itu, World Bank (2022) merekomendasikan penguatan skema kontrak pembelian hasil panen (*contract farming*) yang dikombinasikan dengan HPP. Dalam skema ini, petani muda mendapatkan jaminan harga

melalui kontrak jangka menengah dengan BUMN pangan, koperasi modern, atau pelaku agroindustri, sekaligus memperoleh akses input, pembiayaan, dan pendampingan teknologi. Studi di Thailand dan Filipina menunjukkan bahwa kontrak pembelian dengan harga minimum yang dijamin mampu menurunkan risiko pasar dan meningkatkan minat generasi muda untuk mengelola usaha tani secara profesional.

Model insentif lain yang relevan adalah *performance-based incentive*, yaitu tambahan harga atau bonus bagi petani, termasuk petani milenial yang menerapkan inovasi teknologi, praktik pertanian berkelanjutan, atau peningkatan kualitas hasil panen. FAO dan IFAD (2021) mencatat bahwa insentif berbasis kinerja tidak hanya meningkatkan produktivitas, tetapi juga memperkuat identitas petani muda sebagai wirausaha agribisnis (*agri-entrepreneur*), bukan sekadar produsen bahan mentah.

Dengan demikian, regenerasi petani akan lebih efektif apabila kebijakan harga dan insentif dirancang secara terintegrasi melalui: (1) HPP adaptif berbasis biaya produksi dan margin keuntungan, (2) kontrak pembelian hasil panen yang menjamin kepastian pasar, dan (3) insentif tambahan berbasis inovasi dan kinerja. Pendekatan ini menunjukkan bahwa bertani dapat menjadi profesi yang kompetitif dan rasional secara ekonomi bagi generasi muda, bukan sekadar pilihan ideologis atau romantisasi petani milenial.

### **Ketergantungan Impor Pangan**

Hal tersebut mungkin menjadi ironi terbesar, sebagai negara yang menyandang predikat agraris, Indonesia justru masih menggantungkan diri pada impor komoditas pangan strategis seperti kedelai, gandum, dan bawang putih. Ketergantungan impor ini bagai mengikat tali di leher sendiri. Sistem pangan nasional menjadi rapuh. Fluktuasi harga global dan gejolak geopolitik di luar kendali kita dapat

dengan mudah mengguncang stabilitas pangan dalam negeri (World Bank, 2022). Embargo dan krisis pasokan akan berdampak langsung. Harga produk melambung dan akses masyarakat miskin terhadap pangan semakin terancam.

Ketergantungan pada impor menimbulkan kerentanan yang bersifat struktural. Kedaulatan pangan menjadi sulit dicapai ketika kebutuhan pokok selalu bergantung pada pasar luar negeri. Dalam jangka panjang, hal ini mengikis daya tawar politik dan ekonomi Indonesia di kancah global. Oleh sebab itu, memperkuat produksi domestik menjadi strategi utama untuk mengurangi risiko tersebut.

### **Ketidakadilan Akses dan Gizi**

Banyak petani sebagai produsen pangan justru berada pada kelompok paling rawan kekurangan pangan. Harga gabah yang rendah, biaya produksi tinggi, dan dominasi tengkulak menyebabkan mereka tidak memperoleh kesejahteraan layak. Di sisi lain, masyarakat miskin di perkotaan sering hanya mampu membeli pangan murah yang rendah gizi. Hal ini berkontribusi terhadap tingginya angka stunting di Indonesia yang masih mencapai 21,6% pada 2022 (Kemenkes, 2023).

Masalah akses pangan seringkali lebih menentukan ketahanan pangan daripada sekadar ketersediaan. Ketika daya beli rendah, pangan bergizi tetap menjadi barang mewah bagi banyak keluarga. Kondisi ini menghasilkan ketimpangan gizi antar kelompok sosial yang memperburuk masalah stunting. Karenanya, kebijakan pangan harus berorientasi pada pemenuhan hak dasar seluruh warga.

### **Dominasi Korporasi dalam Sistem Pangan**

Dominasi korporasi besar dalam sistem pangan juga terbukti berdampak langsung pada marginalisasi petani kecil di berbagai wilayah. Studi Rachman et al. (2018) di Jawa Tengah secara kuantitatif menunjukkan bahwa konsentrasi pasar penggilingan dan



perdagangan beras meningkatkan margin pemasaran, sementara harga gabah di tingkat petani stagnan. Hal ini mencerminkan ketimpangan distribusi nilai tambah di sepanjang rantai nilai pangan.

Di luar Jawa, dampak dominasi korporasi bahkan lebih nyata. Neilson & Pritchard (2016), melalui studi deskriptif rantai nilai di Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi, menunjukkan bahwa petani kecil sering kali hanya berperan sebagai pemasok bahan mentah tanpa akses terhadap pasar akhir, informasi harga, maupun pengolahan pascapanen. Struktur ini memperkuat ketergantungan petani terhadap perusahaan besar dan pedagang perantara.

Kajian INDEF (2021) mengenai proyek food estate di Kalimantan Tengah dan Papua menunjukkan bahwa proyek pangan berskala besar cenderung mengalihkan kontrol produksi dan lahan kepada korporasi, sementara petani lokal menjadi buruh atau plasma dengan posisi tawar rendah. Studi tersebut menegaskan bahwa manfaat ekonomi proyek pangan raksasa tidak terdistribusi secara merata dan bahkan berpotensi memperdalam ketimpangan sosial-ekonomi di pedesaan.

Selain itu, laporan FAO (2021) menekankan bahwa sistem pangan yang terlalu terkorporatisasi cenderung kurang adaptif terhadap krisis, termasuk perubahan iklim dan gangguan rantai pasok global. Sebaliknya, sistem pangan berbasis komunitas dan koperasi lokal terbukti lebih resilien karena mengandalkan jaringan pendek, diversifikasi produksi, dan kontrol lokal atas sumber daya.

Berbagai studi dalam satu dekade terakhir menunjukkan bahwa dominasi korporasi besar dalam sistem pangan berdampak nyata terhadap marginalisasi petani kecil di wilayah tertentu. Studi kuantitatif yang dilakukan oleh Rachman et al. (2018) di sentra produksi padi Jawa Tengah menunjukkan bahwa konsentrasi pasar pada segelintir

pedagang besar dan perusahaan penggilingan menyebabkan posisi tawar petani melemah, tercermin dari selisih harga gabah di tingkat petani dan harga beras di konsumen yang semakin lebar. Temuan serupa juga dilaporkan oleh Neilson & Pritchard (2016) dalam studi rantai nilai pangan di Indonesia Timur, yang menunjukkan bahwa dominasi perusahaan besar dalam distribusi dan impor pangan membatasi akses pasar bagi petani lokal serta memperkuat ketergantungan pada aktor eksternal.

Selain itu, penelitian deskriptif di Kalimantan Tengah dan Papua terkait proyek *food estate* menunjukkan bahwa keterlibatan korporasi skala besar sering kali tidak sejalan dengan peningkatan kesejahteraan petani lokal. Laporan Institute for Development of Economics and Finance (INDEF, 2021) mencatat bahwa sebagian besar manfaat ekonomi proyek pangan berskala besar lebih banyak dinikmati oleh perusahaan pengelola, sementara petani lokal berperan sebagai buruh atau plasma dengan kontrol terbatas atas produksi dan harga. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa dominasi korporasi dalam sistem pangan tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi, tetapi juga menciptakan ketimpangan struktural dan melemahkan kedaulatan pangan di tingkat lokal. Oleh karena itu, penguatan sistem pangan berbasis komunitas dan koperasi petani menjadi penting sebagai penyeimbang terhadap konsentrasi kekuasaan dalam sistem pangan nasional.

Berdasarkan berbagai literatur tersebut, dapat disimpulkan bahwa dominasi korporasi dalam sistem pangan Indonesia berkontribusi pada ketimpangan struktural, baik antarwilayah maupun antar pelaku dalam rantai nilai pangan. Ketidakadilan akses dan harga pangan di luar Jawa merupakan bukti konkret bahwa sistem pangan nasional belum inklusif. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan petani, koperasi pangan, dan sistem distribusi lokal menjadi agenda strategis untuk menyeimbangkan

kekuatan pasar. Kebijakan pangan tidak dapat semata berorientasi pada skala besar dan efisiensi ekonomi, tetapi harus mempertimbangkan keadilan distribusi, kedaulatan pangan lokal, dan keberlanjutan sosial-ekologis.

### **Dampak Perubahan Iklim**

Perubahan iklim memperburuk kerentanan pangan. Pergeseran musim tanam, banjir, kekeringan, dan serangan hama yang tidak menentu semakin sering terjadi. Sistem pangan nasional belum cukup adaptif terhadap realitas ini. Kegagalan adaptasi akan membuat Indonesia semakin rentan kehilangan kedaulatan pangan.

Perubahan iklim tidak hanya memengaruhi pola tanam, tetapi juga memicu ketidakpastian ekonomi bagi petani. Risiko gagal panen semakin meningkat, sementara jaring pengaman sosial belum sepenuhnya melindungi mereka. Kondisi ini memperbesar kerentanan kelompok kecil terhadap krisis pangan. Adaptasi berbasis ekologi lokal menjadi jalan penting untuk memperkuat daya tahan sistem pangan.

### **Perubahan Paradigma: Menuju Sistem Pangan Inklusif dan Tangguh**

Berdasarkan berbagai persoalan yang telah diuraikan, jelas bahwa ketahanan pangan Indonesia tidak dapat lagi hanya diukur dari surplus produksi beras. Diperlukan perubahan paradigma menuju sistem pangan yang lebih adil, beragam, berkelanjutan, dan berbasis komunitas. Empat aspek utama dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### **1. Beragam**

Secara empiris, pilar keberagaman pangan terbukti beroperasi secara efektif di komunitas tertentu, namun gagal diintegrasikan secara nasional. Studi etnografis Winarto (2020) dan Ellen & Soselisa (2012) menunjukkan bahwa komunitas petani sagu di Papua dan Maluku memiliki sistem pangan yang relatif

tangguh terhadap guncangan pasokan beras karena mengandalkan sumber pangan lokal, pengetahuan tradisional, serta pola konsumsi non-beras yang mapan. Ketika terjadi gangguan distribusi beras, komunitas ini tidak mengalami krisis pangan akut.

Namun, keberhasilan tersebut bersifat lokal dan terisolasi. Literatur kebijakan menunjukkan bahwa orientasi nasional yang beras-sentris melalui HPP, raskin/BPNT, dan pengadaan Bulog—secara struktural melemahkan insentif ekonomi bagi petani pangan lokal non-beras (McCulloch & Timmer, 2020). Akibatnya, diversifikasi pangan gagal berfungsi sebagai sistem nasional dan hanya bertahan sebagai praktik komunitas marginal.

#### **2. Berkeadilan**

Literatur empiris secara konsisten menunjukkan bahwa pilar keadilan pangan belum tercapai di tingkat petani kecil, meskipun mereka adalah produsen utama pangan nasional. FAO (2021) dan World Bank (2022) mencatat paradoks struktural: petani kecil di negara berkembang justru menjadi kelompok paling rentan terhadap kerawanan pangan karena rendahnya daya tawar, akses pasar terbatas, dan ketergantungan pada perantara.

Studi Putri & Hasan (2021) di Jawa Timur memperlihatkan bahwa petani di desa produsen pangan tetap menghadapi keterbatasan akses pangan bergizi akibat fluktuasi harga dan lemahnya distribusi lokal. Hal ini diperkuat oleh Siregar et al. (2025) yang menunjukkan bahwa disparitas harga pangan antarwilayah terutama di luar Pulau Jawa bersumber dari ketimpangan struktur distribusi, bukan dari kekurangan produksi.

#### **3. Berkelanjutan**

Literatur menunjukkan bahwa petani kecil sebenarnya memiliki basis pengetahuan lokal yang mendukung pertanian berkelanjutan, tetapi sistem kebijakan dan pasar justru mendorong praktik tidak berkelanjutan. Hermanto (2019) dan FAO (2021) mencatat

praktik rotasi tanaman, pemanfaatan pupuk organik, dan diversifikasi usaha tani masih dijumpai di banyak komunitas petani kecil.

Namun, tekanan intensifikasi produksi, ketergantungan pada pupuk kimia bersubsidi, serta tuntutan pasar menyebabkan petani terjebak pada praktik jangka pendek yang merusak ekologi dan meningkatkan biaya produksi (Pretty et al., 2018). Tanpa insentif ekologis (misalnya harga premium, skema pembayaran jasa lingkungan), pilar keberlanjutan sulit bertahan secara ekonomi.

#### 4. Berbasis Komunitas

Dibanding tiga pilar lainnya, pilar berbasis komunitas memiliki bukti empiris paling kuat dalam memperkuat ketahanan pangan lokal. Patel (2012) serta kajian INDEF (2021) menunjukkan bahwa koperasi petani, lumbung pangan desa, dan jaringan distribusi lokal mampu meredam fluktuasi harga dan menjaga akses pangan saat krisis. Studi kuantitatif Rachman et al. (2018) juga menemukan bahwa petani yang tergabung dalam koperasi memiliki posisi tawar harga lebih baik dibanding petani individual. Namun, model ini kalah bersaing dengan sistem korporatif karena keterbatasan akses modal, pasar, dan kebijakan yang lebih berpihak pada skala besar (Neilson & Pritchard, 2016). Dengan demikian, kegagalan pilar berbasis komunitas bukan berasal dari kelemahan internal, melainkan dari ketimpangan struktural kebijakan dan pasar.

Perubahan paradigma hanya dapat terwujud apabila kebijakan pangan benar-benar berpihak pada rakyat, bukan semata pada angka statistik. Transformasi ini membutuhkan keberanian politik untuk mendobrak pola lama yang sentralistik dan produksi-sentris. Dengan menempatkan keragaman pangan, keadilan akses, keberlanjutan ekologi, serta basis komunitas sebagai fondasi, ketahanan pangan akan lebih kokoh. Langkah tersebut bukan

hanya soal teknis produksi, tetapi juga menyangkut arah pembangunan nasional yang lebih manusiawi dan berkeadilan.

Lebih lanjut, studi terkini menunjukkan bahwa meskipun beberapa wilayah di Indonesia berhasil mencapai surplus produksi pangan, distribusi pangan masih tersandera oleh ketidakadilan struktural dalam rantai pasok. Laporan *Indonesia Food Security Assessment* yang diterbitkan oleh World Bank (2022) menegaskan bahwa konsentrasi pasar dan ketimpangan infrastruktur logistik menyebabkan petani kecil sulit mengakses pasar secara langsung, sehingga bergantung pada perantara dengan margin keuntungan yang rendah. Temuan ini diperkuat oleh kajian *Development Policy Review* (2022) yang menunjukkan bahwa ketimpangan distribusi pangan di negara berkembang, termasuk Indonesia, bersumber dari struktur institusional dan pasar yang lebih menguntungkan aktor besar dibandingkan produsen skala kecil. Akibatnya, surplus produksi di tingkat nasional tidak secara otomatis berbanding lurus dengan pemerataan akses dan keterjangkauan pangan di tingkat wilayah dan komunitas.

## KESIMPULAN

1. Ketahanan pangan Indonesia masih rentan dan sering kali disederhanakan hanya menjadi persoalan produksi beras semata. Realitas menunjukkan bahwa ketahanan pangan mencakup persoalan distribusi, keberagaman pangan lokal, degradasi lingkungan, regenerasi petani, ketergantungan impor, ketidakadilan akses gizi, hingga dampak perubahan iklim.
2. Uraian di atas juga menjadi argumen penulis bahwa perubahan paradigma bukan lagi pilihan, melainkan keharusan, dari sekadar mengejar surplus produksi menjadi paradigma pembangunan sistem pangan yang: (i) Beragam: Menghargai dan mengembangkan pangan lokal non-beras;

- (ii) Berkeadilan: Memastikan akses pangan bergizi untuk seluruh lapisan masyarakat.
  - (iii) Berkelanjutan: Menjaga kelestarian lahan dan adaptif terhadap perubahan iklim.
  - (iv) Berbasis komunitas: Memberdayakan petani kecil dan koperasi desa sebagai aktor utama.
3. Dengan perubahan orientasi tersebut, Indonesia dapat membangun sistem pangan yang lebih inklusif, tangguh, dan berdaulat

## DAFTAR PUSTAKA

- Auliasari, K., Qurrotuna, F., Orisa, M., et al. (2025). Analisis fluktuasi harga pangan antar provinsi di Indonesia. *Digital Transformation Technology Journal*, 4(2).  
<https://doi.org/10.47709/digitech.v4i2.5217>
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Statistik pertanian Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik (BPS).
- Development Policy Review. (2022). Structural inequalities in global and national food systems: Production, distribution, and access. *World Development*, 156, 106045. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106045>
- FAO & IFAD. (2021). *Youth and agriculture: Key challenges and concrete solutions*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/3/cb5460en/cb5460en.pdf>
- Food and Agriculture Organization. (2021). *The state of food security and nutrition in the world*. Rome: Food and Agriculture Organization (FAO).
- Hermanto, A. (2019). Regenerasi petani di Indonesia: Tantangan dan peluang. *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, 12(1), 45–58.
- Institute for Development of Economics and Finance. (2021). *Evaluasi kebijakan food estate dan dampaknya terhadap petani lokal*. Jakarta: INDEF.
- Kampai, A. (2024). Politik subsidi pertanian dan tantangan ketepatan sasaran kebijakan pangan di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik dan Pembangunan Pertanian*, 12(1), 23–38.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2023). *Laporan stunting nasional*. Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.
- Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2022). *Evaluasi penyaluran pupuk bersubsidi nasional*. Kementan RI.
- Kementerian Pertanian Republik Indonesia. (2022). *Data alih fungsi lahan pertanian*. Jakarta: Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Misekta. (2025, Juni). *Bedah artikel: Peran penting petani milenial jaga ketahanan pangan Indonesia*. Diakses dari <https://misekta.id/news/bedah-artikel-peran-penting-petani-milenial-jaga-ketahanan-pangan-indonesia>
- Neilson, J., & Pritchard, B. (2016). Value chain struggles: Institutions and governance in agro-food systems. *Journal of Agrarian Change*, 16(2), 251–271.
- Pusat Data dan Informasi Pertanian. (2022). *Outlook komoditas pertanian*. Jakarta: Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Putri, N. E., & Hasan, M. Y. (2021). Keterkaitan pasar kalangan desa dengan aksesibilitas dan ketersediaan pangan. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis*, 5(1), 27–38. <https://doi.org/10.21776/ub.jepa.2021.005.01.03>
- OECD. (2020). *Innovation, productivity and sustainability in food and agriculture*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264287450-en>

- Rachman, B., Saptana, & Supriyati. (2018). Struktur pasar dan pembentukan harga beras di tingkat petani dan konsumen. *Jurnal Agro Ekonomi*, 36(2), 81–98.
- Siregar, W. Z., Wibowo, R. P., & Siahaan, E. (2025). Socioeconomic dimensions of food price fluctuations and regional inflation in Indonesia: Insights from Java and Sumatra. *Baileo: Jurnal Sosial Humaniora*, 3(2), 332–352. <https://doi.org/10.30598/baileofisipvol3iss2pp332-352>
- Suryana, A. (2014). *Menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan 2025: Tantangan dan penanganannya*. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/56153-ID-menuju-ketahanan-pangan-indonesia-berkel.pdf>
- Theresia, A., Ikhsan, M., Kacaribu, F. N., & Sumarto, S. (2025). *Spillover effect of food producer price volatility in Indonesia*. *Economies*, 13(9), 256. <https://doi.org/10.3390/economies13090256>
- Tim Nasional Pangan dan Gizi. (2021). *Kebijakan pangan nasional*. Jakarta: Sekretariat Kabinet Republik Indonesia.
- Winarto, Y. T. (2020). Diversifikasi pangan lokal dalam ketahanan pangan nasional. *Jurnal Antropologi Indonesia*, 41(2), 123–140.
- World Bank. (2022). *Indonesia food security assessment*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2022). *Indonesia economic prospects: Boosting the recovery*. Washington, DC: World Bank.