

**ANALISIS PROGRAM SWASEMBADA BERAS INDONESIA DALAM
MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN TAHUN 2019–2024
SKRIPSI**



**UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA**

Oleh:

ABD. MALIKUL AZIZ

22323002

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2026

**ANALISIS PROGRAM SWASEMBADA BERAS INDONESIA DALAM
MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN TAHUN 2019–2024**

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

ABD. MALIKUL AZIZ

22323002

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2026**

HALAMAN PENGESAHAN
ANALISIS PROGRAM SWASEMBADA BERAS INDONESIA DALAM
MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN TAHUN 2019-2024

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh derajat Sarjana
S1 Hubungan Internasional

Pada Tanggal

20 Juli 2026

Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi



Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A.

Dewan Penguji

- 1 Khairul Munzilin, S.IP, M.A.
- 2 Hasbi Aswar, S.I.P., M.A., Ph.D.
- 3 Derina Faslig Silitonga, S.Hub.Int., M.H.I.

Tanda Tangan

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

20 Juli 2026

A handwritten signature in black ink is written over a pink 1000 Rupiah Indonesian postage stamp. The stamp features a QR code and the text 'METRASI 1000'. The signature is stylized and extends to the right of the stamp.

Abd. Malikul Aziz

DAFTAR ISI

SKRIPSI	i
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GRAFIK	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
ABSTRAK	x
BAB 1	
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Cakupan penelitian	7
1.5 Tinjauan Pustaka	8
1.6 Kerangka Pemikiran	11
1.7 Argumen Sementara	13
1.8 Metode Penelitian	14
<i>1.8.1 Jenis Penelitian</i>	<i>14</i>
<i>1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian</i>	<i>14</i>
<i>1.8.3 Metode Pengumpulan Data</i>	<i>14</i>
<i>1.8.4 Proses Penelitian</i>	<i>15</i>
1.9 Sistematika Pembahasan	15
BAB 2	16
DINAMIKA PASAR PANGAN GLOBAL DAN KEBIJAKAN	
SWASEMBADA BERAS INDONESIA	16
2.1. Sistem Pangan Global dan Ketahanan Pangan	17
<i>2.1.1 Kerawanan Pangan Global dan Volatilitas Harga Pangan Dunia</i>	<i>20</i>
2.2. Tekanan Pasar Global terhadap Ketahanan Pangan Indonesia	22
<i>2.2.1 Ketergantungan Impor Beras Global terhadap Stabilitas Domestik</i>	<i>24</i>
2.3. Program Swasembada Beras 2019–2024 sebagai Respons Tekanan	
Pasar Global	26
<i>2.3.1 Program Food Estate sebagai Peningkatan Produksi Pangan</i>	<i>27</i>
BAB 3	30
ANALISIS KEBIJAKAN SWASEMBADA BERAS INDONESIA TAHUN	
2019–2024 DALAM PERSPEKTIF <i>FOOD SECURITY</i>	30
1.1. Analisis Kebijakan Swasembada Beras Indonesia dalam Indikator	
<i>Food Availability (Ketersediaan Pangan)</i>	31

1.1.1 <i>Produksi Beras Domestik (Domestic Production) Dalam Program Food Estate</i>	32
1.1.2 <i>Pemenuhan Kebutuhan Konsumsi Pangan Melalui Impor</i>	34
1.2. Analisis Kebijakan Swasembada Beras Indonesia dalam Indikator Food Access (Akses Pangan)	35
1.2.1 <i>Indeks Harga Nominal Beras (Nominal Price Index) Perkembangan harga beras nasional tahun 2019–2024</i>	36
1.2.2 <i>Kebijakan Stabilisasi Harga dan Distribusi Beras Indonesia</i>	37
1.3. Analisis Kebijakan Swasembada Beras Indonesia dalam Indikator Food Stability (Stabilitas Pangan)	38
1.3.1 <i>Kebijakan Swasembada Beras dalam Keberhasilan (Self Sufficiency Ratio)</i>	39
1.3.2 <i>Stabilitas Ketahanan Pangan dalam Rasio Cadangan terhadap Konsumsi (Stocks to Consumption Ratio)</i>	40
BAB 4	42
4.1. Kesimpulan	42
4.2 Rekomendasi	44
DAFTAR PUSTAKA	45

DAFTAR TABEL

<u>Tabel 1. Data Impor dan Ekspor Beras di Indonesia Tahun 2019-2024</u>	24
<u>Tabel 2. Program Food Estate Indonesia 2019–2024</u>	28
<u>Tabel 3. Rasio Ketergantungan Impor Beras terhadap Konsumsi Nasional Indonesia Tahun 2019–2024</u>	39
<u>Tabel 4. Rasio Cadangan Beras terhadap Konsumsi Nasional Indonesia Tahun 2020-2024</u>	40

DAFTAR GRAFIK

<u>Grafik 1. Perkembangan Tingkat Kerawanan Pangan Global Berdasarkan Kawasan, 2021–2024</u>	17
<u>Grafik 2. Estimasi Global Terbaru Menunjukkan Penurunan Kelaparan Dunia dalam Beberapa Tahun Terakhir Setelah Kenaikan Tajam pada Periode 2019–2024.</u>	18
<u>Grafik 3. FAO Food Price Index</u>	21
<u>Grafik 4. Numbers of people and share of analysed population in GRFC countries/territories facing high levels of acute food insecurity, 2016–2024</u>	22

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Presiden Joko Widodo memperoleh penghargaan dari International Rice Research Institute (IRRI)

32

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji efektivitas Program Swasembada Beras Indonesia periode 2019–2024 dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional di tengah tekanan pasar pangan global, seperti volatilitas harga, kebijakan proteksionis negara eksportir, dan gangguan iklim. Meskipun pemerintah memperoleh pengakuan internasional dari *International Rice Research Institute* (IRRI) atas capaian produksi periode 2019–2021, lonjakan impor beras pada 2023–2024 memunculkan pertanyaan mengenai keberhasilan program tersebut. Penelitian ini menggunakan teori *Food Security* dari FAO dengan tiga indikator, yaitu *availability*, *access*, dan *stability*, melalui pendekatan kualitatif deskriptif-analitis berbasis data sekunder. Argumen sementara menyatakan bahwa kebijakan swasembada beras lebih berorientasi pada peningkatan produksi dibandingkan penguatan ketiga dimensi ketahanan pangan secara seimbang. Temuan penelitian menunjukkan bahwa pada indikator *availability*, produksi domestik meningkat namun program *Food Estate* belum optimal; pada indikator *access*, harga beras cenderung naik meski distribusi BULOG diperkuat; dan pada indikator *stability*, rasio ketergantungan impor meningkat tajam dari 1,42% (2022) menjadi 14,48% (2024), menandakan stabilitas pasokan yang masih rentan terhadap gejolak pasar global.

Kata-kata kunci: swasembada beras, ketahanan pangan, *food security*, *availability*, *access*, *stability*

ABSTRACT

This study examines the effectiveness of Indonesia's Rice Self-Sufficiency Program during 2019–2024 in achieving national food security amid global food market pressures, including price volatility, protectionist policies by exporting countries, and climate disruptions. Although the government received international recognition from the International Rice Research Institute (IRRI) for its production achievements between 2019 and 2021, the sharp increase in rice imports during 2023–2024 raises questions about the program's success. This research applies the FAO Food Security Theory, using three indicators: availability, access, and stability, through a descriptive-analytical qualitative approach based on secondary data. The provisional argument suggests that rice self-sufficiency policy has been more oriented toward increasing production rather than strengthening the three dimensions of Food Security in a balanced manner. The findings show that in terms of availability, domestic production increased, yet the Food Estate program remained suboptimal; in terms of access, rice prices tended to rise despite strengthened BULOG distribution; and in terms of stability, the import dependency ratio rose sharply from 1.42% (2022) to 14.48% (2024), indicating that supply stability remains vulnerable to global market shocks.

Keywords: rice self-sufficiency, food security, availability, access, stability

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kerentanan dan krisis pangan global menunjukkan tren peningkatan yang sangat signifikan sepanjang periode 2019–2024. Berdasarkan *Global Report on Food Crises*, jumlah penduduk dunia yang mengalami kerawanan pangan akut meningkat dari sekitar 135 juta jiwa pada 2019 menjadi lebih dari 295,3 juta jiwa pada 2024, atau naik sekitar 146 persen dalam lima tahun terakhir (Global Report on Food Crises (GRFC) 2025). Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa persoalan pangan bukan disebabkan oleh keterbatasan produksi, tetapi juga dipengaruhi oleh terganggunya distribusi, akses masyarakat terhadap pangan, dan ketidakstabilan pasokan akibat berbagai krisis global. Dengan demikian, ketahanan pangan menjadi isu strategis yang memerlukan intervensi kebijakan negara.

Ketahanan pangan (*food security*) merupakan kondisi ketika setiap individu, setiap saat, memiliki akses secara fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, bergizi, serta sesuai dengan kebutuhan gizi dan preferensi pangannya, sehingga mampu mendukung kehidupan yang aktif dan sehat (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2005, 29). Dalam konteks tersebut, meningkatnya krisis pangan global menunjukkan bahwa berbagai negara menghadapi tantangan dalam menjaga ketersediaan, aksesibilitas, dan stabilitas pangan.

Secara regional, Asia mencatat tingkat kerawanan pangan akut yang tinggi dengan variasi antarnegara. Yaman merupakan salah satu kasus paling ekstrem, dengan sekitar 45–50% penduduknya berada pada kategori *IPC Phase 3+*

sepanjang 2023–2024 akibat konflik berkepanjangan dan runtuhnya sistem pangan. Afghanistan menyusul dengan sekitar 35–40% populasi mengalami krisis pangan, dipicu oleh instabilitas politik dan penurunan daya beli. Di Asia Tenggara, Myanmar mengalami peningkatan signifikan hingga sekitar 25% penduduk terdampak *IPC Phase 3+* akibat konflik domestik, sedangkan Timor-Leste berada pada kisaran 20–30% karena keterbatasan produksi pangan dan tingginya kemiskinan, lebih dari 281 juta orang di 59 negara mengalami kerawanan pangan akut pada tahun 2023 (Global Report on Food Crises (GRFC) 2025).

World Bank mencatat bahwa harga pangan global mencapai titik tertinggi pada 2022 akibat kombinasi perang, krisis energi, dan gangguan distribusi internasional (World Bank 2023). FAO mencatat bahwa *FAO All Rice Price Index* mengalami kenaikan sekitar 21% sepanjang 2023 akibat kekhawatiran terhadap dampak *El Niño* pada produksi beras serta pembatasan ekspor yang diberlakukan India (Food and Agriculture Organization (FAO) 2024). Berdasarkan uraian tersebut, dinamika pasar pangan global yang ditandai oleh meningkatnya harga pangan, gangguan pasokan, serta tingginya biaya impor menunjukkan bahwa ketahanan pangan menjadi tantangan penting bagi Indonesia, terutama karena beras masih merupakan komoditas pangan strategis dengan tingkat konsumsi yang tinggi.

Sebagai negara dengan jumlah penduduk lebih dari 280 juta jiwa dan beras sebagai pangan pokok mayoritas masyarakat, Indonesia memiliki kebutuhan beras yang sangat tinggi. Kondisi tersebut menyebabkan stabilitas pasokan dan harga beras menjadi faktor penting dalam menjaga ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu, setiap gejolak di pasar pangan global berpotensi mempengaruhi kemampuan Indonesia dalam memenuhi kebutuhan pangan domestik, terutama

ketika produksi nasional mengalami penurunan akibat faktor iklim maupun gangguan lainnya.

Berdasarkan laporan *Global Food Security Index* kondisi ketahanan pangan di Indonesia secara nasional masih tergolong cukup baik, namun menyimpan kerentanan serius pada aspek gizi dan pemerataan wilayah. Tingkat kekurangan gizi tercatat sebesar 6,5%, sementara permasalahan gizi anak masih menonjol dengan 31,8% anak mengalami stunting dan 17,7% anak memiliki berat badan kurang, yang menunjukkan bahwa akses terhadap pangan bergizi belum merata (Global Food Security Index 2022). Pada tingkat global, Indonesia menempati peringkat ke-69 dari 113 negara dalam *Global Food Security Index* tahun 2022, menandakan posisi ketahanan pangan yang moderat namun belum kuat. Data tersebut menunjukkan bahwa meskipun Indonesia memiliki kapasitas produksi pangan yang relatif baik, tantangan masih terdapat pada aspek pemerataan akses terhadap pangan bergizi dan kemampuan menjaga ketahanan pangan secara merata di seluruh wilayah. Dengan kata lain, peningkatan produksi saja belum cukup untuk menjamin tercapainya ketahanan pangan nasional.

Dalam menghadapi tantangan tersebut, pemerintah menjadikan swasembada beras sebagai strategi utama untuk memperkuat ketahanan pangan nasional melalui peningkatan produksi domestik sehingga ketergantungan terhadap impor dapat dikurangi. Sejalan dengan itu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menegaskan bahwa pemerintah bertanggung jawab menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 12, 46, dan 59 (Peraturan Perundang-undangan 2012). Pemerintah juga merespons dengan berbagai kebijakan, seperti penguatan

infrastruktur pangan, pemberian subsidi, serta program *Food Estate*. Program *Food Estate* merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 sebagaimana diatur dalam Perpres No. 18 Tahun 2020 (Peraturan Presiden (Perpres) 2020).

Untuk mendukung pencapaian swasembada beras, pemerintah menerapkan modernisasi atau industrialisasi pertanian melalui distribusi alat mesin pertanian (alsintan), penggunaan benih unggul, pupuk, serta pemanfaatan teknologi digital. Industrialisasi pertanian merupakan proses modernisasi sektor pertanian yang bertujuan meningkatkan produktivitas dan efisiensi produksi sehingga mampu memperkuat ketersediaan beras nasional. Kebijakan tersebut diwujudkan melalui distribusi alsintan dan penerapan teknologi digital pertanian guna mempercepat transformasi pertanian tradisional menuju pertanian modern (Kementerian Pertanian 2023).

Keberhasilan Swasembada didukung oleh berbagai kebijakan pemerintah, seperti pembangunan bendungan, perluasan jaringan irigasi, penerapan inovasi teknologi budidaya padi, serta penguatan infrastruktur pertanian. Atas berbagai upaya tersebut, Indonesia menerima penghargaan: "*Acknowledgment for Achieving Agri-food System Resiliency and Rice Self-Sufficiency during 2019–2021 through the Application of Rice Innovation Technology*" dari *International Rice Research Institute* (IRRI) pada tahun 2022 (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2022). Berdasarkan statistik resmi, Indonesia masih melakukan impor beras, bahkan jumlahnya meningkat signifikan pada 2023 mencapai lebih dari 3 juta ton, dan melonjak lagi pada 2024 hingga 4,5 juta ton (Badan Pusat Statistik 2025).

Meningkatnya impor beras tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas Program Swasembada Beras dalam mendukung ketahanan pangan nasional.

Di satu sisi, pemerintah memperoleh pengakuan internasional atas keberhasilan meningkatkan produksi dan memperkuat sistem pangan pada periode 2019–2021. Di sisi lain, kebutuhan impor justru meningkat tajam pada 2023–2024 untuk menjaga stok dan stabilitas harga di dalam negeri. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa peningkatan produksi domestik belum sepenuhnya mampu memenuhi kebutuhan nasional maupun menjaga stabilitas pasokan ketika terjadi gangguan produksi akibat *El Niño* dan gejolak pasar global. Mengonfirmasi keberhasilan swasembada beras perlu dievaluasi bukan dari sisi produksi saja, tetapi juga berdasarkan dimensi ketahanan pangan yang lebih luas.

Oleh karena itu, diperlukan analisis yang lebih komprehensif terhadap Program Swasembada Beras Indonesia periode 2019–2024 berdasarkan teori *Food Security*. Akibatnya, belum banyak penelitian yang mengevaluasi Program Swasembada Beras secara menyeluruh berdasarkan teori *Food Security* sehingga efektivitas program dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional belum tergambarkan secara komprehensif. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis bagaimana upaya ketahanan pangan Indonesia melalui Program Swasembada Beras tahun 2019–2024 menggunakan perspektif *Food Security* dengan indikator *availability*, *accessibility*, dan *stability*.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana upaya ketahanan pangan Indonesia melalui program swasembada beras tahun 2019-2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis sejauh mana Program Swasembada Beras Indonesia berkontribusi terhadap upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional serta mengidentifikasi berbagai tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaannya selama periode 2019–2024.
2. Penelitian ini juga, menganalisis kebijakan terhadap peningkatan produksi pangan nasional, serta pengambilan kebijakan dalam menjaga stabilitas dan aksesibilitas pangan.
3. Selain itu, penelitian bertujuan mengidentifikasi kebijakan secara menyeluruh dan memberikan rekomendasi solusi yang komprehensif, sekaligus menilai integrasi kebijakan swasembada beras sebagai strategi menghadapi tantangan pasar global terkait ketahanan pangan.

1.4 Cakupan penelitian

Penelitian ini menggunakan rentang waktu 2019–2024 karena periode tersebut merepresentasikan implementasi Program Swasembada Beras sebagai strategi pemerintah dalam memperkuat ketahanan pangan di tengah dinamika pasar pangan global. Tahun 2019 dipilih sebagai awal penelitian karena menandai pelaksanaan kebijakan swasembada beras dalam RPJMN 2020–2024, sedangkan tahun 2024 menjadi batas evaluasi capaian program. Penelitian ini berfokus pada upaya pemerintah Indonesia mewujudkan ketahanan pangan melalui Program Swasembada Beras menggunakan perspektif *Food Security* dengan indikator *availability*, *accessibility*, dan *stability*. Aktor penelitian meliputi pemerintah dan pemangku kepentingan sektor pertanian, sedangkan wilayah penelitian mencakup Indonesia sebagai satu kesatuan sistem pangan nasional. Fokus analisis diarahkan pada implementasi kebijakan, pencapaian program, serta kontribusinya terhadap penguatan ketahanan pangan nasional secara berkelanjutan.

1.5 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka pertama berasal dari artikel “*Indonesian Food Security Policy*” karya Limenta dan Chandra (2017) yang mengkaji kebijakan swasembada beras Indonesia dalam perspektif hukum dan kebijakan pangan. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan swasembada yang bersifat proteksionis belum sepenuhnya mampu memperkuat ketahanan pangan nasional. Pembatasan impor yang terlalu ketat justru meningkatkan kerentanan ketika produksi domestik mengalami penurunan, sebagaimana terlihat pada impor beras darurat tahun 2015–2016 dengan harga yang relatif tinggi. Di sisi lain, Indonesia masih bergantung pada impor berbagai input pertanian, seperti pupuk, benih, dan alat mesin pertanian, sehingga swasembada produksi belum sepenuhnya mencerminkan kemandirian sektor pertanian. Penelitian ini mengidentifikasi tiga tantangan utama, yaitu fluktuasi harga pangan global, ketergantungan terhadap teknologi dan input impor, serta tekanan perdagangan internasional. Sebagai solusi, Limenta dan Chandra menawarkan konsep *open self-sufficiency*, yaitu model swasembada yang dipadukan dengan kerja sama perdagangan regional, diversifikasi sumber impor, dan penguatan cadangan pangan strategis agar ketahanan pangan tetap terjaga tanpa harus menutup diri dari pasar global (Limenta and Chandra 2017).

Tinjauan pustaka kedua berasal dari artikel “Dampak dan Tantangan Penghentian Impor Beras Melalui Akselerasi Swasembada Pangan” yang ditulis oleh Debby Yunitasari (2025). Penelitian ini menjelaskan bahwa ketahanan pangan tidak hanya ditentukan oleh kemampuan produksi nasional, tetapi juga oleh keterjangkauan dan stabilitas distribusi pangan. Mengacu pada PP Nomor 68 Tahun 2002, UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta konsep FAO, ketahanan

pangan dibangun melalui tiga dimensi utama, yaitu *food availability*, *food access*, dan *reliability* atau stabilitas ketersediaan pangan. Dalam konteks Indonesia, tingginya konsumsi beras dan masih adanya ketergantungan terhadap impor menyebabkan sistem pangan nasional rentan terhadap perubahan harga internasional dan kebijakan negara pengekspor. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa penghentian impor beras tidak dapat dilakukan secara drastis karena berpotensi menimbulkan kelangkaan pasokan dan kenaikan harga di pasar domestik. Swasembada pangan tetap menjadi tujuan penting, tetapi implementasinya harus dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan dinamika produksi nasional dan kondisi pasar global (Yunitasari 2025).

Tinjauan pustaka ketiga berasal dari artikel "*Indonesian Food Security Performance: Lesson Learned from the Assessment with Global and National Criteria*" karya Tono, Mewa Ariani, dan Achmad Suryana (2023). Penelitian ini memandang ketahanan pangan sebagai konsep multidimensi yang dipengaruhi oleh faktor ekonomi, sosial, politik, budaya, dan lingkungan. Penilaian dilakukan menggunakan *Global Food Security Index* (GFSI) dan *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA). Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah Indonesia tergolong tahan pangan, meskipun masih terdapat daerah-daerah yang rentan, terutama di kawasan timur Indonesia. Penelitian tersebut menawarkan strategi pembangunan ketahanan pangan melalui diversifikasi pangan berbasis potensi lokal, peningkatan infrastruktur, stabilisasi harga, bantuan sosial, pemanfaatan inovasi teknologi, penerapan pola konsumsi B2SA, serta penguatan kelembagaan pangan. Dengan demikian, ketahanan pangan dipahami tidak hanya dari sisi ketersediaan pangan, tetapi juga mencakup akses, kualitas gizi,

keberlanjutan lingkungan, dan kesejahteraan masyarakat (Tono, Ariani, and Suryana 2023).

Ketiga penelitian tersebut memiliki kesamaan dalam menempatkan ketahanan pangan sebagai isu strategis nasional, namun masing-masing memiliki fokus yang berbeda. Limenta dan Chandra menitikberatkan pada kelemahan kebijakan swasembada yang proteksionis dalam menghadapi sistem perdagangan global. Yunitasari lebih menekankan hubungan antara swasembada, impor beras, dan stabilitas pasokan pangan nasional. Sementara itu, Tono, Ariani, dan Suryana mengkaji ketahanan pangan melalui pendekatan multidimensi dengan menekankan indikator ketersediaan, aksesibilitas, kualitas, dan keberlanjutan. Meskipun demikian, ketiga penelitian tersebut belum secara khusus menganalisis Program Swasembada Beras Indonesia periode 2019–2024 sebagai strategi ketahanan pangan menggunakan perspektif *Food Security*. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis upaya ketahanan pangan Indonesia melalui Program Swasembada Beras berdasarkan dimensi *availability*, *accessibility*, dan *stability*, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai efektivitas program dalam menghadapi dinamika pasar pangan global.

1.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini menggunakan teori *Food Security* yang dikembangkan oleh *Food and Agriculture Organization* (FAO) Ketahanan pangan terwujud apabila setiap orang dapat memperoleh pangan yang cukup, aman, dan bergizi secara fisik maupun ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dan preferensi makanannya demi hidup sehat serta produktif. Definisi ini menitikberatkan kajian pada tiga unsur utama: ketersediaan, akses, dan stabilitas pangan (OECD 2002, 124). Dalam kerangka ini, menggunakan tiga indikator analisis yaitu: *Availability*, *Access*, dan *Stability*.

Pertama, *availability* sebagai variabel indikator yang menjelaskan bahwa ketersediaan pangan menggambarkan jumlah pangan yang tersedia di pasar global maupun di suatu negara. Pangan tersebut perlu dapat diperoleh oleh seluruh masyarakat dalam jumlah memadai, dengan mutu dan variasi yang baik, serta sesuai dengan nilai budaya setempat (OECD 2002, 124). Indikator digunakan untuk melihat bagaimana negara menyediakan ketersediaan pangan bagi masyarakatnya. Contohnya seperti *domestic production, average consumption per person per day represents availability* (OECD 2002, 125).

Kedua, *access* sebagai variabel indikator yang menjelaskan pangan berarti ketersediaan pangan harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada tingkat nasional, regional, hingga lokal, produksi dan distribusi pangan perlu disesuaikan dengan kondisi kebutuhan. Setiap rumah tangga harus memiliki pangan yang cukup, baik dari hasil produksi sendiri maupun pembelian, untuk memenuhi kebutuhan harian seluruh anggotanya (OECD 2002, 124). Indikator digunakan

untuk melihat akses pangan terhadap masyarakatnya dari pengaturan harga pangan. Contohnya *nominal price index represents access to food* (OECD 2002, 125).

Ketiga, *stability* sebagai variabel indikator yang menjelaskan pangan berarti tersedianya pasokan pangan secara berkelanjutan, baik yang berasal dari produksi dalam negeri maupun impor. Kondisi cuaca, ekonomi, dan politik yang stabil mendukung kesinambungan pasokan dari berbagai sumber, sehingga setiap individu dapat memperoleh pangan yang memadai kapan saja (OECD 2002, 124). Indikator digunakan untuk melihat stabilitas produksi dan konsumsi serta menjaga. Contohnya *stability represented by self sufficiency and stocks to consumption ratio* (OECD 2002, 125).

Teori *Food Security* dipilih karena mampu menjelaskan kondisi ketahanan pangan melalui tiga indikator yaitu: *Availability*, *Access*, dan *Stability*. Teori ini digunakan untuk menganalisis kebijakan swasembada beras Indonesia periode 2019–2024, khususnya dalam melihat kemampuan kebijakan tersebut menjamin ketersediaan beras, keterjangkauan masyarakat terhadap pangan, serta kestabilan pasokan dan harga beras.

1.7 Argumen Sementara

Program Swasembada Beras Indonesia periode 2019–2024 diduga belum sepenuhnya mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional secara komprehensif apabila ditinjau melalui perspektif *Food Security*. Pada indikator *availability*, peningkatan produksi domestik serta pengakuan internasional dari IRRI menunjukkan capaian yang cukup positif dalam upaya memperkuat ketersediaan beras nasional. Namun, capaian tersebut belum diikuti oleh kekuatan yang setara pada indikator *stability*, sebagaimana terlihat dari lonjakan impor beras pada 2023–2024 yang mengindikasikan bahwa stabilitas pasokan pangan masih rentan terhadap gangguan iklim seperti *El Niño* maupun gejolak pasar pangan global.

Selain itu, pada indikator *access*, masih ditemukan ketimpangan gizi serta kesenjangan pemerataan antar wilayah, khususnya di kawasan timur Indonesia, yang menunjukkan bahwa akses masyarakat terhadap pangan bergizi dan terjangkau belum tercapai secara merata. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kebijakan swasembada beras selama ini cenderung lebih berorientasi pada peningkatan sisi produksi dibandingkan penguatan ketiga dimensi ketahanan pangan secara seimbang dan terintegrasi. Dengan demikian, diasumsikan bahwa efektivitas Program Swasembada Beras dalam mendukung ketahanan pangan nasional masih memerlukan evaluasi lebih mendalam, tidak hanya dari aspek produksi, tetapi juga dari kemampuan kebijakan dalam menjamin *availability*, *access*, dan *stability* secara bersamaan agar ketahanan pangan Indonesia dapat terwujud secara berkelanjutan dan menyeluruh.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis untuk menganalisis Program Swasembada Beras Indonesia periode 2019–2024 sebagai upaya ketahanan pangan Indonesia. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan memahami secara mendalam bagaimana kebijakan swasembada beras diimplementasikan serta bagaimana kebijakan tersebut berkontribusi terhadap dimensi *availability*, *access*, dan *stability* dalam kerangka *Food Security*, yang tidak dapat dijelaskan secara memadai hanya melalui pendekatan kuantitatif.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Subjek penelitian mencakup pemangku kepentingan utama seperti Pemerintah Indonesia, Bulog, Stakeholder pertanian. Objek penelitian difokuskan pada implementasi kebijakan swasembada beras periode 2019–2024 dan dampaknya terhadap ketahanan pangan nasional.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah pengumpulan data sekunder berbasis dokumen. Data diperoleh dari regulasi pemerintah, laporan Badan Pusat Statistik, publikasi lembaga internasional seperti FAO dan WTO, jurnal ilmiah, serta media massa yang relevan dengan isu swasembada beras, perdagangan beras global, *Food Estate*, dan ketahanan pangan Indonesia periode 2019–2024.

1.8.4 Proses Penelitian

Proses penelitian dilakukan melalui tiga tahap. Tahap pertama adalah identifikasi masalah dan pengumpulan literatur yang berkaitan dengan swasembada

beras, pasar pangan global, dan teori *Food Security* dari FAO. Tahap kedua adalah pengumpulan dan pemilihan data berdasarkan tiga indikator analisis utama, yaitu *Availability*, *Access*, dan *Stability*. Tahap ketiga adalah analisis data dengan menghubungkan dinamika pasar pangan global, kebijakan swasembada beras nasional, serta kemampuan kebijakan tersebut dalam menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan stabilitas pasokan pangan bagi masyarakat Indonesia. Hasil analisis kemudian digunakan untuk menyusun kesimpulan dan rekomendasi penelitian guna memperkuat efektivitas kebijakan ketahanan pangan nasional.

1.9 Sistematika Pembahasan

Bab 1: Pada bab ini, penelitian akan diawali dengan pendahuluan yang berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, argumen sementara, dan metode penelitian.

Bab 2: Pada bab ini, merupakan penjelasan ancaman pasar global terhadap ketahanan pangan, dan penjelasan program swasembada beras di Indonesia.

Bab 3: Pada bab ini, merupakan analisis *food security* melalui Program Swasembada Beras 2019–2024 di Indonesia, dengan menggunakan tiga indikator: *Availability* (ketersediaan), *Access* (aksesibilitas), dan *Stability* (stabilitas).

Bab 4: Pada bab ini, penelitian akan berisikan penjelasan yang diawali dengan kesimpulan, dan dilanjutkan oleh saran atau rekomendasi sebagai penutup dari penelitian ini.

BAB 2

DINAMIKA PASAR PANGAN GLOBAL DAN KEBIJAKAN SWASEMBADA BERAS INDONESIA

Bab 2 dalam penelitian ini membahas dinamika sistem pangan global serta berbagai ancaman pasar internasional yang mempengaruhi ketahanan pangan Indonesia pada periode 2019–2024. Krisis pangan global, volatilitas harga pangan dunia, gangguan rantai pasok, serta perubahan iklim menunjukkan bahwa ketahanan pangan tidak lagi hanya bergantung pada kapasitas produksi domestik, tetapi juga dipengaruhi oleh struktur perdagangan internasional dan dinamika pasar global yang berdampak langsung pada dimensi ketersediaan (*availability*) dan stabilitas (*stability*) pangan nasional.

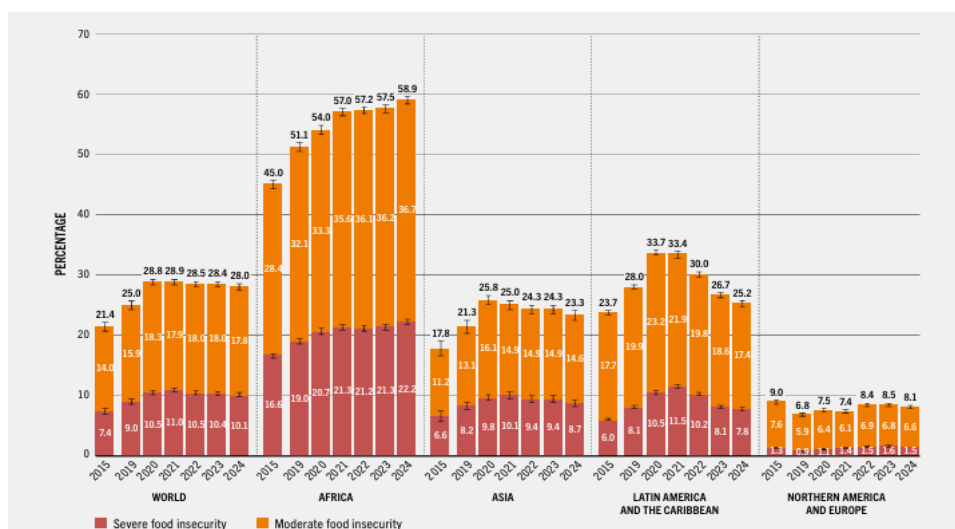
Pemerintah Indonesia merespons melalui berbagai kebijakan swasembada beras sebagai upaya meningkatkan produksi dalam menjaga stabilitas pangan nasional, mengurangi ketergantungan impor, serta memperkuat ketahanan pangan di tengah tekanan global. Bab ini juga menjelaskan strategi pemerintah melalui peningkatan produksi pangan, program *Food Estate*, dan penguatan kebijakan pangan nasional dalam menghadapi tantangan pasar global, sekaligus meninjau sejauh mana strategi tersebut turut mempengaruhi aksesibilitas (*access*) masyarakat terhadap pangan yang cukup dan berkelanjutan.

2.1. Sistem Pangan Global dan Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan (*food security*) merupakan kondisi ketika setiap individu, setiap saat, memiliki akses secara fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, bergizi, serta sesuai dengan kebutuhan gizi dan preferensi pangannya, sehingga mampu mendukung kehidupan yang aktif dan sehat (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2005, 29). Ketahanan pangan dalam konteks global merujuk pada kemampuan sistem pangan internasional untuk menjamin ketersediaan, akses, pemanfaatan, dan stabilitas pangan bagi seluruh penduduk dunia.

Namun, dinamika pasar global dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan meningkatnya kerentanan sistem pangan akibat kombinasi krisis multidimensi, seperti pandemi, konflik geopolitik, dan perubahan iklim. Ditunjukkan dalam grafik di bawah yang menggambarkan tren tingkat kerawanan pangan (*food insecurity*) di berbagai kawasan dunia sepanjang periode 2015–2024.

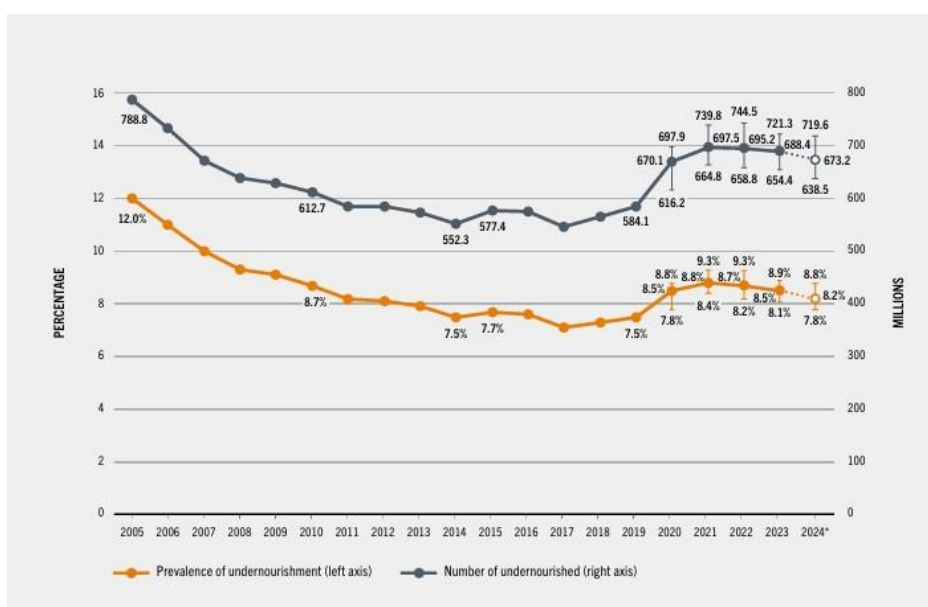
Grafik 1. Perkembangan Tingkat Kerawanan Pangan Global Berdasarkan Kawasan, 2021–2024



Sumber: Food and Agriculture Organization (2025)

Pada grafik tersebut, prevalensi kerawanan pangan sedang atau berat di kawasan Asia pada periode 2019–2024 berkisar antara 21–24 persen, relatif stabil dibanding kawasan lain seperti Afrika yang mencapai 58,9 persen pada 2024 (Food and Agriculture Organization (FAO) 2025). Namun, apabila dianalisis pada tingkat kawasan, kesenjangan yang cukup tajam terlihat di dalam Asia sendiri. Asia Selatan dan Asia Barat tercatat sebagai kawasan dengan prevalensi tertinggi di Asia, masing-masing mencapai sekitar 38 persen pada 2024, meskipun Asia Selatan justru mencatatkan penurunan terbesar dibanding tahun sebelumnya, yakni hampir 2 poin persentase. Sebaliknya, Asia Timur mencatatkan prevalensi terendah di kawasan ini, hanya sekitar 6,2 persen, yang turut menekan rata-rata agregat Asia secara keseluruhan. Kenaikan kelaparan dunia juga terjadi pada tahun 2019-2024, dimana kita bisa melihat pada grafik menjelaskan kenaikan kelaparan di dunia.

Grafik 2. Estimasi Global Terbaru Menunjukkan Penurunan Kelaparan Dunia dalam Beberapa Tahun Terakhir Setelah Kenaikan Tajam pada Periode 2019–2024.



Sumber: Food and Agriculture Organization (2025)

Perkembangan estimasi terbaru menunjukkan adanya kecenderungan positif dalam penurunan angka kelaparan global selama periode 2022 hingga 2024, yang salah satunya didorong oleh perbaikan kondisi di India sebagai negara berpenduduk terbesar di dunia. Berdasarkan data grafik diatas sebesar 8,2 persen populasi dunia mengalami kelaparan pada tahun 2024, menurun dari 8,5 persen pada tahun 2023 dan 8,7 persen pada tahun 2022. Secara absolut, jumlah penduduk dunia yang mengalami kelaparan pada tahun 2024 diperkirakan berada pada rentang 638 hingga 720 juta jiwa, atau setara dengan 7,8 hingga 8,8 persen dari total populasi global (Food and Agriculture Organization (FAO) 2025, 5). Dengan menggunakan titik tengah estimasi sebesar 673 juta jiwa, angka tersebut mengindikasikan adanya penurunan sebanyak 15 juta jiwa dibandingkan tahun 2023, dan 22 juta jiwa dibandingkan tahun 2022.

Kondisi ini mengindikasikan bahwa ketahanan pangan tidak hanya ditentukan oleh kecukupan produksi dan konsumsi pangan semata, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh kestabilan sistem pendukungnya, termasuk kemampuan pasar dunia dalam menutupi kekurangan pangan yang terjadi di berbagai negara. Salah satu dimensi penting yang mendasari kondisi tersebut adalah ketersediaan pangan (*availability*), yaitu jumlah pangan yang tersedia baik di pasar dunia maupun di suatu negara tertentu. Pangan idealnya harus tersedia bagi seluruh penduduk dalam jumlah yang mencukupi, baik dari segi kualitas maupun keragamannya, serta dapat diterima dengan baik sesuai dengan budaya masyarakat setempat (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2005). Ketersediaan pangan global tidak mampu mengatasi kekurangan pangan yang terjadi di berbagai negara.

2.1.1 Kerawanan Pangan Global dan Volatilitas Harga Pangan Dunia

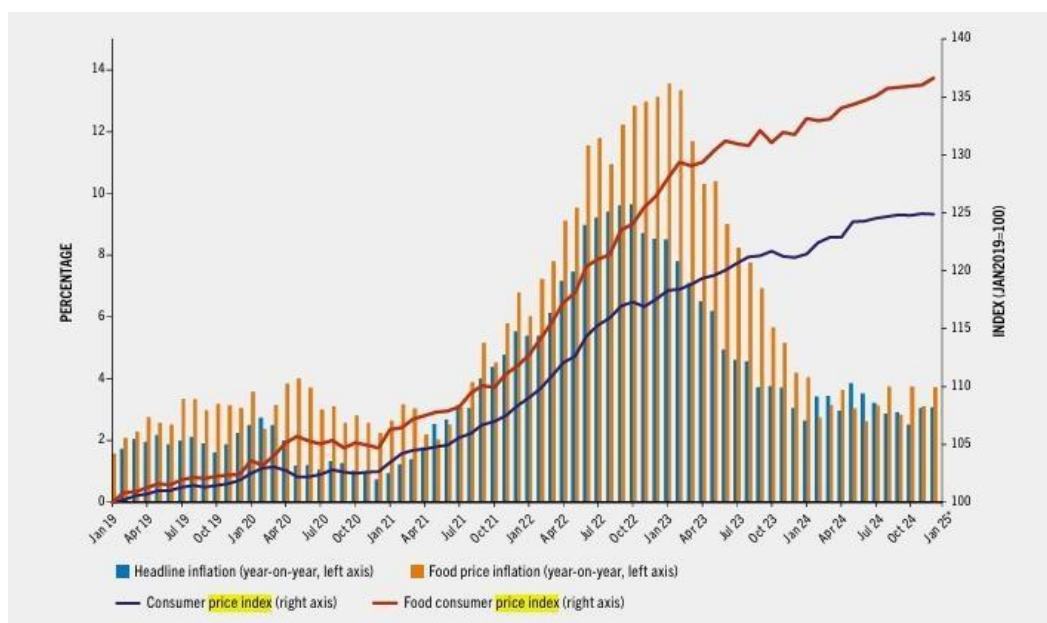
Pandemi COVID-19 memberikan tekanan besar terhadap sistem perdagangan internasional dan memperlihatkan rapuhnya rantai pasok pangan global. Guncangan yang terjadi tidak hanya bersifat kesehatan publik, tetapi juga merambat ke sektor ekonomi dan perdagangan secara luas, sebagaimana tercermin dari data *World Trade Report* 2021 yang mencatat bahwa nilai perdagangan barang dan jasa dunia turun sekitar 9,6% pada tahun 2020, sementara ekonomi global mengalami kontraksi sebesar 3,3%, gangguan terbesar sejak Perang Dunia II (World Trade Organization 2022). Penurunan tajam ini menggambarkan betapa terganggunya arus distribusi pangan lintas negara akibat pembatasan mobilitas, gangguan logistik, serta menurunnya kapasitas produksi dan ekspor di berbagai wilayah, yang pada akhirnya turut memperlemah ketahanan pangan negara-negara yang bergantung pada impor.

Kerentanan sistem pangan global tersebut semakin diperparah oleh gangguan yang bersifat spesifik komoditas maupun kebijakan proteksionis yang diterapkan sejumlah negara eksportir. FAO mencatat bahwa *FAO All Rice Price Index* mengalami kenaikan sekitar 21% sepanjang tahun 2023, yang dipicu oleh kekhawatiran terhadap dampak fenomena iklim *El Niño* terhadap produksi beras, serta kebijakan pembatasan ekspor yang diberlakukan oleh India sebagai salah satu produsen dan eksportir beras terbesar dunia (Food and Agriculture Organization (FAO) 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa gangguan pada satu negara produsen utama dapat memberikan dampak berantai terhadap harga pangan secara global, terutama untuk komoditas strategis seperti beras yang menjadi makanan pokok bagi sebagian besar penduduk dunia. Lebih lanjut, persoalan ini diperburuk

oleh masih maraknya kebijakan pembatasan ekspor pangan yang diterapkan berbagai negara. WTO melaporkan bahwa hingga pertengahan Mei 2023, masih terdapat 63 pembatasan ekspor terhadap pangan, pakan, dan pupuk di tingkat global (World Trade Organization 2023).

Tingginya jumlah pembatasan ini akan mempengaruhi kepentingan pasokan pasar global, sekaligus memperlihatkan bahwa stabilitas harga dan ketersediaan pangan dunia. Hal tersebut dapat mempengaruhi volatilitas harga pangan dunia dilihat dari grafik di bawah ini.

Grafik 3. FAO Food Price Index



Sumber: Food and Agriculture Organization (2024)

Fenomena ini turut tercermin dalam pergerakan Indeks Harga Pangan FAO, yang meningkat tajam sejak 2020 dan mencapai puncaknya pada 2022 dengan nilai indeks sebesar 143 poin, sebelum mengalami tren penurunan pada 2023 dan 2024 (Food and Agriculture Organization (FAO) 2024). Mengindikasikan bahwa tekanan pasar global dan pemberhentian ekspor negara besar dapat mempengaruhi kenaikan volatilitas harga pangan global.

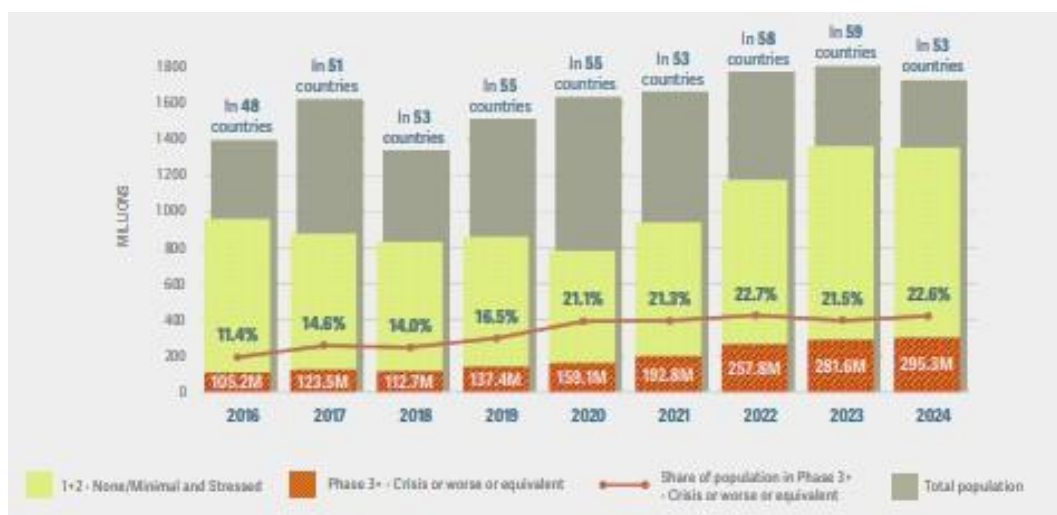
2.2. Tekanan Pasar Global terhadap Ketahanan Pangan Indonesia

Beras merupakan komoditas pangan yang secara struktural lebih rentan terhadap gejolak harga dibandingkan komoditas pangan lain, sehingga menempatkan negara net-importir seperti Indonesia dalam posisi berisiko ganda. Kerentanan ini muncul karena harga beras tidak hanya dipengaruhi oleh faktor produksi, seperti gangguan iklim, tetapi juga oleh kebijakan proteksionis negara produsen utama yang cenderung mengutamakan ketahanan pangan domestik mereka sendiri ketika pasokan terganggu, sebuah pola yang jarang terjadi pada komoditas pangan lain yang sumber produksinya lebih terdiversifikasi. Kondisi ini sejalan dengan pandangan yang menegaskan bahwa krisis pangan global bukan fenomena tunggal, melainkan akumulasi dari berbagai guncangan, seperti gangguan rantai pasok, perubahan iklim, pandemi COVID-19, kenaikan suku bunga, dan perang di Ukraina, yang secara bersamaan menimbulkan *"unprecedented shock to the global food system, with the most vulnerable hit the hardest"* (Food and Agriculture Organization (FAO) 2023). Sementara inflasi pangan tetap tinggi di berbagai negara bahkan mencapai dua digit.

Kerentanan negara-negara berpenduduk besar dan bergantung pada pasar pangan global semakin nyata seiring meningkatnya krisis pangan dunia dalam beberapa tahun terakhir. Peningkatan ini tercermin dari melonjaknya jumlah penduduk yang mengalami kerawanan pangan akut, sebagaimana diukur melalui indikator *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC). Di kawasan Asia, tekanan tersebut berpotensi mengganggu stabilitas ekonomi dan sosial, mengingat sebagian besar negaranya memiliki populasi besar sekaligus ketergantungan tinggi terhadap impor pangan kondisi yang serupa dengan posisi Indonesia. Data Global

Report on Food Crises (GRFC) berikut menggambarkan skala peningkatan tersebut secara global sepanjang 2016–2024:

Grafik 4. Numbers of people and share of analysed population in GRFC countries/territories facing high levels of acute food insecurity, 2016–2024



Sumber: Global Report on Food Crises (2025)

Lonjakan kerawanan pangan akut secara global mengindikasikan bahwa negara-negara net-importir, termasuk Indonesia, menghadapi risiko yang semakin besar ketika terjadi gangguan pada rantai pasok internasional. Data GRFC menunjukkan jumlah penduduk dunia yang menghadapi kerawanan pangan akut meningkat tajam, dari 105,2 juta jiwa di 48 negara pada 2016 menjadi 295,3 juta jiwa di 53 negara/wilayah pada 2024 kenaikan sekitar 181 persen, jauh melampaui pertumbuhan populasi yang dianalisis yang hanya bertambah 41 persen sejak 2020 (Global Report on Food Crises (GRFC) 2025). Kesenjangan antara laju kenaikan kerawanan pangan dan laju pertumbuhan populasi ini menegaskan bahwa persoalannya bukan sekadar jumlah penduduk yang bertambah, melainkan sistem pangan global yang semakin rentan terhadap guncangan kondisi yang secara langsung meningkatkan tekanan terhadap negara seperti Indonesia yang bergantung pada impor beras untuk menutup kekurangan pasokan domestik.

2.2.1 Ketergantungan Impor Beras Global terhadap Stabilitas Domestik

Sebagai negara dengan jumlah penduduk lebih dari 280 juta jiwa dan beras sebagai pangan pokok mayoritas masyarakat, Indonesia memiliki kebutuhan beras yang sangat tinggi. Kondisi tersebut menyebabkan stabilitas pasokan dan harga beras menjadi faktor penting dalam menjaga ketahanan pangan nasional. Bisa kita lihat pada tabel di bawah ini yang menunjukkan pola ketergantungan yang semakin kuat terhadap pasar internasional:

Tabel 1. Data Impor dan Ekspor Beras di Indonesia Tahun 2019-2024

Tahun	Impor Beras (Ton)	Ekspor Beras (Ton)	Neraca Perdagangan
2019	449.824	1.077	-448.747
2020	356.556	861	-355.696
2021	407.891	3.754	-404.137
2022	429.295	3.625	-425.671
2023	3.062.971	2.626	-3.060.346
2024	4.520.000	2.000	-4.518.000
Total	9.226.537	13.943	-9.212.597

Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Selama enam tahun terakhir, total impor mencapai 9.226.537 ton, sedangkan total ekspor hanya 13.943 ton, sehingga menghasilkan defisit kumulatif sebesar 9.212.597 ton. Pada 2019–2022, volume impor masih berada di bawah 500 ribu ton per tahun dengan defisit relatif stabil di kisaran 350–425 ribu ton. Namun, situasi berubah drastis pada 2023 dan 2024 ketika impor melonjak menjadi 3.062.971 ton dan 4.520.000 ton. Lonjakan ini memperlebar neraca perdagangan negatif hingga lebih dari 3 juta ton pada 2023 dan 4,5 juta ton pada 2024.

Peningkatan impor memperlihatkan Indonesia belum sepenuhnya lepas dari pasar global.

Stabilitas pangan domestik sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti fluktuasi harga global, kebijakan ekspor negara produsen, serta gangguan geopolitik dan iklim. Meskipun impor dapat menjadi solusi jangka pendek untuk menutup kekurangan pasokan dalam jangka panjang tetapi ketergantungan akan impor menunjukkan negara belum dapat menjaga stabilitas pangan domestiknya. Dalam perspektif *Food Security* ketahanan pangan berkaitan dengan perubahan pada pasar dunia, yang pada gilirannya menunjukkan potensi untuk memenuhi kekurangan pangan (*food shortfalls*). Dalam hal ini yang menjadi kunci adalah stabilitas harga pangan dunia (*world food price stability*) dan tingkat harga pangan dunia (*world food price levels*) (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2005, 7).

Indonesia tidak sepenuhnya terisolasi dari gejolak pasar pangan global, sekalipun sebagian besar kebutuhan konsumsi berasnya dipenuhi dari produksi domestik. Ketika harga beras di pasar dunia mengalami lonjakan akibat gangguan produksi di negara-negara eksportir utama, kebijakan proteksionis seperti pembatasan ekspor, atau gangguan logistik global, tekanan tersebut secara langsung tertransmisi ke dalam struktur biaya impor Indonesia. Kenaikan harga impor beras ini pada gilirannya membebani anggaran devisa negara dan berpotensi merembes ke harga pangan domestik, terutama pada periode ketika produksi dalam negeri tidak mencukupi dan pemerintah harus menambah volume impor untuk menstabilkan pasokan. Meskipun Indonesia memiliki basis produksi beras domestik, tidak bisa lepas dari impor sebagai penyeimbang stok pangan.

2.3. Program Swasembada Beras 2019–2024 sebagai Respons Tekanan Pasar Global

Program Swasembada Beras tahun 2019–2024 pada dasarnya dirancang sebagai instrumen kebijakan strategis untuk menjaga ketahanan pangan nasional, bukan semata-mata target produksi. KBBI mendefinisikan swasembada sebagai usaha mencukupi kebutuhan sendiri, sehingga Program Swasembada Beras dapat dipahami sebagai upaya pemerintah memenuhi kebutuhan beras nasional melalui penguatan produksi domestik. Namun, lonjakan impor pada 2023–2024 akibat penurunan produksi domestik, kenaikan harga internasional, dan gangguan pasokan global menunjukkan bahwa pencapaian swasembada tidak dapat dinilai hanya dari sisi produksi semata, melainkan juga dari kemampuan negara menjaga stabilitas pasokan dan harga ketika terjadi guncangan eksternal sebagaimana dilakukan melalui intervensi Perum Bulog dalam menstabilkan harga domestik di tengah fluktuasi global.

Upaya penguatan produksi domestik tersebut terlihat dari percepatan Program Perluasan Areal Tanam (PAT) yang didukung modernisasi infrastruktur irigasi, sebagaimana Kementerian Pertanian menyatakan: “Hingga saat ini, total realisasi luas tanam atau perluasan areal tanam (PAT) per 7 Agustus 2024 telah mencapai 915.394 hektar. Kesuksesan program PAT sangat disokong oleh percepatan pompanisasi yang sudah menjangkau lebih dari 716.293 hektare. Sementara untuk tahun ini, kementan mengalokasikan bantuan pompa air sebanyak 62.378 unit dan irigasi perpompaan 9.904 unit” (Kementerian Pertanian 2024). Respons tersebut adalah *self defense* negara terhadap tekanan pasar global untuk mencapai produksi dan stabilitas harga pangan domestik.

2.3.1 Program Food Estate sebagai Peningkatan Produksi Pangan

Program *Food Estate* merupakan salah satu strategi pemerintah Indonesia dalam memperkuat ketahanan pangan nasional melalui pengembangan kawasan pertanian skala besar yang terintegrasi. Program ini mulai dikembangkan secara intensif sejak tahun 2020 merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 sebagaimana diatur dalam Perpres No. 18 Tahun 2020 (Peraturan Presiden (Perpres) 2020). Program *Food Estate* dikembangkan di beberapa wilayah Indonesia yang memiliki potensi lahan luas untuk pengembangan pertanian. Beberapa lokasi utama pengembangan program ini antara lain Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Papua. Tujuan utama program *Food Estate* adalah meningkatkan produksi pangan nasional melalui pengembangan kawasan pertanian terpadu dalam skala besar. Program ini juga bertujuan untuk memperkuat ketahanan pangan nasional serta meningkatkan kesejahteraan petani.

Kementerian Pertanian secara aktif menyalurkan berbagai jenis alsintan seperti traktor, pompa air, combine harvester, dan rice transplanter kepada kelompok tani di berbagai daerah sentra produksi padi. Program mekanisasi ini menjadi bagian dari strategi modernisasi sektor pertanian agar proses produksi tidak lagi dilakukan secara tradisional, tetapi menggunakan teknologi yang lebih efisien dan produktif (Kementerian Pertanian 2024). Selain meningkatkan efisiensi produksi, penggunaan alsintan juga berkontribusi dalam mengurangi kehilangan hasil panen serta mempercepat proses budidaya padi. Dengan demikian, mekanisasi pertanian diharapkan dapat meningkatkan produktivitas pertanian sekaligus memperkuat kapasitas produksi pangan nasional.

Tabel 2. Program *Food Estate* Indonesia 2019–2024

Tahun	Lokasi Program	Komoditas Utama	Luas Pengembangan / Realisasi	Keterangan Kebijakan
2019	Kalimantan Tengah (Kapuas & Pulang Pisau)	Padi	± 30.000 ha tahap awal	Program Food Estate mulai dirancang sebagai bagian strategi ketahanan pangan nasional
2020	Kalimantan Tengah	Padi	± 165.000 ha target pengembangan	Ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional melalui Perpres No.109/2020
2021	Kalimantan Tengah; Sumatera Utara (Humbang Hasundutan)	Padi, hortikultura	± 30.000 ha (Kalteng); ± 215 ha (hortikultura Sumut)	Pengembangan kawasan hortikultura untuk diversifikasi pangan
2022	Nusa Tenggara Timur (Sumba Tengah)	Jagung, sorgum	± 10.000 ha	Pengembangan komoditas alternatif pangan
2023	Papua Selatan (Merauke)	Padi dan jagung	± 40.000 ha tahap pengembangan	Pemerintah memperluas kawasan produksi pangan skala besar
2024	Kalimantan Tengah, Papua Selatan, Sumatera Utara	Padi, jagung, hortikultura	± 50.000 ha pengembangan lanjutan	Fokus pada peningkatan produksi dan integrasi kawasan pertanian

Sumber: Kementerian Pertanian (2025)

Salah satu akar persoalan *Food Estate* terletak pada pilihan lahannya. Banyak lokasi yang dipilih seperti lahan gambut di Kalimantan Tengah tidak cocok untuk pertanian intensif karena miskin unsur hara dan rentan banjir maupun kekeringan. Akibatnya, hasil panen jauh di bawah rata-rata nasional. Produktivitas

beras di area *Food Estate* hanya sekitar 2,7–3,2 ton per hektare, jauh di bawah rata-rata nasional sebesar 5,1 ton/hektar atau potensi maksimal 7-10 ton/ha di lahan mineral biasa.

Uraian pada Bab 2 menunjukkan bahwa tekanan pasar pangan global, mulai dari volatilitas harga hingga tingginya ketergantungan impor, mendorong pemerintah Indonesia merespons melalui Program Swasembada Beras, termasuk program *Food Estate* sebagai instrumen peningkatan produksi pangan nasional. Namun, persoalan ketidaksesuaian lahan dan rendahnya produktivitas di kawasan *Food Estate* memperlihatkan bahwa penguatan sisi produksi atau ketersediaan (*availability*) semata belum cukup untuk mencerminkan tercapainya ketahanan pangan secara utuh. Dalam kerangka *Food Security*, ketahanan pangan hanya dapat terwujud apabila seluruh dimensinya ketersediaan, akses, dan stabilitas terpenuhi secara bersamaan, sehingga capaian pada satu dimensi tidak dapat dinilai berdiri sendiri (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2005).

Melihat dari dinamika pasar global serta kebijakan swasembada beras yang telah diuraikan pada bab ini perlu ditelaah lebih jauh untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut benar-benar mewujudkan ketahanan pangan nasional, tidak hanya pada aspek produksi. Oleh karena itu, Bab 3 akan menganalisis Program Swasembada Beras Indonesia periode 2019–2024 secara sistematis melalui tiga indikator *Food Security* yang telah dijelaskan pada kerangka pemikiran, yaitu *Availability* (ketersediaan), *Access* (aksesibilitas), dan *Stability* (stabilitas), guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai efektivitas program tersebut dalam menjaga ketahanan pangan Indonesia.

BAB 3

ANALISIS KEBIJAKAN SWASEMBADA BERAS INDONESIA TAHUN 2019–2024 DALAM PERSPEKTIF *FOOD SECURITY*

Bab 3 dalam penelitian ini menganalisis kebijakan swasembada beras Indonesia periode 2019–2024 menggunakan perspektif *Food Security* (ketahanan pangan). Dalam perspektif ini, kebijakan swasembada beras tidak hanya dipahami sebagai upaya meningkatkan produksi beras nasional, tetapi juga sebagai kebijakan yang bertujuan menjamin terpenuhinya ketahanan pangan nasional. Ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi ketika seluruh masyarakat, setiap saat, memiliki akses secara fisik dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, bergizi, serta sesuai dengan kebutuhan dan preferensi pangan untuk menjalani kehidupan yang aktif dan sehat (OECD 2002).

Dalam kajian Hubungan Internasional, ketahanan pangan tidak hanya berkaitan dengan produksi pangan, tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika ekonomi politik global, seperti perubahan harga pangan dunia, gangguan rantai pasok internasional, kebijakan perdagangan, serta kondisi geopolitik yang dapat mempengaruhi kemampuan suatu negara dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Oleh karena itu, kebijakan swasembada beras Indonesia tahun 2019-2024 dapat mencapai ketahanan pangan dalam perspektif *Food Security* dengan menggunakan tiga indikator yaitu : *Availability*, *Access*, dan *Stability* dalam mencapai upaya ketahanan pangan melalui kebijakan swasembada beras Indonesia.

3.1. Analisis Kebijakan Swasembada Beras Indonesia dalam Indikator *Food Availability* (Ketersediaan Pangan)

Pada kerangka *Food Security* (umumnya mengacu pada ketersediaan, akses, dan pemanfaatan), indikator *food availability* menekankan apakah pangan tersedia secara cukup melalui produksi dalam negeri, cadangan, dan suplai. Ketersediaan ini pada dasarnya ditentukan oleh kemampuan sistem pangan suatu negara untuk menyediakan pasokan, terutama melalui produksi domestik, cadangan pangan (stok), serta kemampuan distribusi dan penyerapan dari sumber pangan lain (misalnya impor). Dengan kata lain, pada indikator *availability*, fokus utamanya bukan pada “apakah masyarakat mampu membeli” atau “apakah pangan tersebut sesuai kebutuhan gizi”, melainkan pada seberapa besar pangan memang tersedia di tingkat nasional dan seberapa stabil ketersediaannya dari waktu ke waktu (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2005).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan juga ditegaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban menjamin ketersediaan pangan yang aman, merata, dan terjangkau bagi masyarakat (Peraturan Perundang-undangan 2012). Sebagai landasan hukum yang mengatur bahwasanya negara harus bertanggung ketersediaan pangan yang aman, merata, dan terjangkau bagi masyarakat. Sesuai dengan indikator perspektif *Food Security* dimana negara menjamin akan *availability*, *access*, dan *stability* pangan dalam hal ini beras sebagai komoditas utama Indonesia karena menjadi bahan pokok nasional.

3.1.1 Produksi Beras Domestik (Domestic Production) Dalam Program Food Estate

Indonesia sempat mendapatkan penghargaan dari *International Rice Research Institute* (IRRI) karena dapat menciptakan ketahanan pangan pada tahun 2019-2021.

Gambar 1. Presiden Joko Widodo memperoleh penghargaan dari *International Rice Research Institute* (IRRI)



Sumber: Sekretariat Kabinet Republik Indonesia tahun (2022)

Presiden Joko Widodo menyebut bahwa pemerintah membangun puluhan bendungan, embung, dan jaringan irigasi untuk mendukung keberlanjutan produksi beras nasional. Berdasarkan data Sekretariat Kabinet, hingga 2022 pemerintah telah meresmikan 29 bendungan besar dan menargetkan penyelesaian lebih dari 61 bendungan serta sekitar 1,1 juta jaringan irigasi guna memperkuat sistem ketahanan pangan nasional. Kebijakan tersebut bahkan memperoleh pengakuan dari *International Rice Research Institute* (IRRI) yang memberikan penghargaan kepada Indonesia atas capaian swasembada beras dan sistem pangan tangguh periode 2019–2021 (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2022).

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia menjelaskan bahwa *Food Estate* merupakan bagian dari Program Strategis Nasional (PSN) 2020–2024 yang

dirancang secara terintegrasi untuk sektor pertanian, perkebunan, dan peternakan guna memperkuat cadangan pangan nasional (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2022). Program ini mulai dikembangkan secara intensif sejak tahun 2020 merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 sebagaimana diatur dalam Perpres No. 18 Tahun 2020 (Peraturan Presiden (Perpres) 2020). Menjadi fokus negara terhadap produksi beras domestik (*domestic production*).

Diperjelas dalam pidato Sidang Tahunan MPR RI dan Sidang Bersama DPR-DPD RI tahun 2020. Presiden Republik Indonesia Joko Widodo menyatakan: “*Food Estate*, lumbung pangan, sedang dibangun untuk memperkuat cadangan pangan nasional,” serta diarahkan tidak hanya pada sektor hulu, tetapi juga bergerak ke hilir dengan penggunaan teknologi modern dan digital (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2020). Pemerintah memang menempatkan *Food Estate* sebagai bagian dari agenda strategis nasional untuk memperkuat cadangan pangan dan mengantisipasi krisis pangan global.

Produksi padi Agustus–Oktober 2024 mencapai sekitar 14,73 juta ton, lebih tinggi dibanding periode yang sama pada 2022 dan 2023 yang sekitar 12,55 juta ton (Badan Pusat Statistik 2025). Pada produktivitas beras di area *Food Estate* hanya sekitar 2,7–3,2 ton/ha, lebih rendah dari rata-rata nasional sekitar 5,1 ton/ha (Kementerian Pertanian 2025). Dengan demikian, penghargaan IRRI menunjukkan pengakuan internasional atas upaya ketahanan pangan Indonesia walaupun program *Food Estate* produksinya masih di bawah nasional.

3.1.2 Pemenuhan Kebutuhan Konsumsi Pangan Melalui Impor

Merujuk pada data Impor dan Ekspor beras Indonesia periode 2019–2024 menunjukkan selama enam tahun terakhir, total impor mencapai 9.226.537 ton, sedangkan total ekspor hanya 13.943 ton, sehingga menghasilkan defisit kumulatif sebesar 9.212.597 ton. Pada 2019–2022, volume impor masih berada di bawah 500 ribu ton per tahun dengan defisit relatif stabil di kisaran 350–425 ribu ton. Namun, situasi berubah drastis pada 2023 dan 2024 ketika impor melonjak menjadi 3.062.971 ton dan 4.520.000 ton. Lonjakan ini memperlebar neraca perdagangan negatif hingga lebih dari 3 juta ton pada 2023 dan 4,5 juta ton pada 2024 (Badan Pusat Statistik 2025).

Dalam perspektif *Food Security*, perdagangan pangan, termasuk impor, merupakan salah satu komponen yang mendukung dimensi *food availability*, karena ketersediaan pangan tidak dilihat dari produksi tetapi juga oleh perdagangan bersih (*net trade*) yang dapat melengkapi pasokan nasional ketika produksi dalam negeri belum mencukupi (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2005). Dengan demikian, meningkatnya volume impor beras pada 2023–2024 dapat dipahami sebagai instrumen yang turut menopang ketersediaan pangan nasional dalam jangka pendek, namun sekaligus menandakan bahwa kapasitas produksi domestik belum sepenuhnya mampu memenuhi kebutuhan konsumsi tanpa bergantung pada pasokan dari pasar global.

3.2. Analisis Kebijakan Swasembada Beras Indonesia dalam Indikator *Food Access* (Akses Pangan)

Pada indikator *food access* dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis sejauh mana kebijakan swasembada beras Indonesia periode 2019–2024 mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap beras (OECD 2002). akses pangan tidak hanya ditentukan oleh tersedianya pangan, tetapi juga oleh kemampuan masyarakat untuk memperoleh pangan tersebut. Pada tingkat nasional, regional, maupun lokal, produksi dan distribusi pangan harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sehingga setiap rumah tangga memiliki pangan yang cukup, baik yang berasal dari hasil produksi sendiri maupun melalui pembelian. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan swasembada beras tidak hanya diukur dari peningkatan produksi, tetapi juga dari kemampuan masyarakat memperoleh beras dengan harga yang terjangkau.

Berdasarkan indikator tersebut, tingkat keberhasilan diukur dengan *Nominal Price Index*, yang merepresentasikan akses masyarakat terhadap pangan melalui perkembangan harga pangan (OECD 2002, 125). Harga beras menjadi salah satu faktor utama yang mempengaruhi daya beli masyarakat karena kenaikan harga akan menurunkan kemampuan rumah tangga dalam memperoleh pangan, sedangkan harga yang stabil dan terjangkau akan memperkuat akses pangan. Oleh karena itu, analisis pada bagian ini difokuskan pada perkembangan harga beras nasional selama periode 2019–2024 serta berbagai kebijakan pemerintah, seperti penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET), penyaluran Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan (SPHP), dan intervensi BULOG, dalam menjaga keterjangkauan harga beras bagi masyarakat.

3.2.1 Indeks Harga Nominal Beras (*Nominal Price Index*) Perkembangan harga beras nasional tahun 2019–2024

Data Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional (PIHPS) menunjukkan bahwa harga Beras Kualitas Medium I mengalami peningkatan dari kisaran Rp11.000 per kilogram menjadi sekitar Rp15.000 per kilogram pada periode pengamatan tahun 2024, meskipun terdapat variasi harga antar wilayah (Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional 2024). Kenaikan tersebut menunjukkan bahwa dinamika harga beras nasional tidak hanya dipengaruhi oleh tingkat produksi, tetapi juga oleh berbagai faktor lain, seperti kenaikan biaya agroinput, distribusi, tenaga kerja, serta mekanisme pasar yang mempengaruhi harga di tingkat konsumen. Kondisi ini mengindikasikan bahwa peningkatan ketersediaan beras tidak selalu diikuti oleh harga yang stabil, sehingga perubahan harga menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi akses masyarakat terhadap pangan.

Dalam perspektif *Food Security*, indikator *food access* menekankan bahwa masyarakat harus memiliki kemampuan untuk memperoleh pangan yang cukup melalui akses fisik maupun ekonomi. OECD (2002, hlm. 125) menggunakan *Nominal Price Index* untuk mengukur akses pangan karena perubahan harga secara langsung mempengaruhi daya beli masyarakat. Kenaikan harga beras pada tahun 2024, berpotensi menurunkan akses ekonomi masyarakat terutama bagi rumah tangga berpendapatan rendah yang mengalokasikan sebagian besar pengeluarannya untuk pangan. Dalam hal ini penting untuk melihat kebijakan pemerintah dalam menjaga stabilitas harga pangan nasional.

3.2.2 Kebijakan Stabilisasi Harga dan Distribusi Beras Indonesia

Dalam pernyataanya, Presiden Joko Widodo menegaskan bahwa harga beras sulit turun meskipun panen raya sudah melimpah karena biaya agroinput, biaya petani, sewa lahan, pokok, dan tenaga kerja mengalami kenaikan. Kebijakan relaksasi HET tersebut terlihat dari kenaikan HET beras medium di wilayah Jawa, Lampung, dan Sumatera Selatan dari Rp10.900 per kilogram menjadi Rp12.500 per kilogram, sedangkan di wilayah Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Kepulauan Riau, Riau, Jambi, dan Kepulauan Bangka Belitung naik dari Rp11.500 per kilogram menjadi Rp13.100 per kilogram (Badan Pangan Nasional 2024).

Perum BULOG merealisasikan penyaluran beras pada tahun 2024, sebanyak 3,8 juta ton untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sekaligus menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan. Penyaluran tersebut terdiri atas 1,96 juta ton bantuan pangan beras, 1,38 juta ton beras Program Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan (SPHP), serta 429 ribu ton beras komersial. Selain itu, BULOG juga menyerap 1,26 juta ton beras dari produksi dalam negeri, yang terdiri atas 831 ribu ton Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dan 434 ribu ton beras komersial. Penyerapan tersebut menunjukkan bahwa BULOG tidak hanya berperan sebagai pengelola cadangan pangan nasional, tetapi juga sebagai instrumen pemerintah dalam menjaga keseimbangan antara pasokan dan distribusi beras di pasar (Perum Bulog 2024). Pemerintah berkomitmen dalam Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah/beras dan Harga Eceran Tertinggi (HET) beras tahun 2024 diatur melalui Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 5 Tahun 2024 dan Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 4 Tahun 2024 (Peraturan Bapanas 2024).

3.3. Analisis Kebijakan Swasembada Beras Indonesia dalam Indikator *Food Stability* (Stabilitas Pangan)

Pada indikator *food stability* dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis kemampuan kebijakan swasembada beras Indonesia periode 2019–2024 dalam menjaga keberlanjutan pasokan pangan dari waktu ke waktu. Menurut OECD (2002, hlm. 124), stabilitas pangan mengacu pada tersedianya pasokan pangan secara berkelanjutan, baik yang berasal dari produksi dalam negeri maupun impor. Keberlanjutan tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kondisi cuaca, ekonomi, dan politik yang dapat mempengaruhi kontinuitas produksi, distribusi, maupun perdagangan pangan. Dengan demikian, masyarakat harus tetap dapat memperoleh pangan yang memadai kapan pun, tidak hanya ketika kondisi normal tetapi juga saat menghadapi berbagai gangguan yang mempengaruhi sistem pangan.

Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini menggunakan dua indikator untuk menganalisis indikator *food stability*, menggunakan *Self-sufficiency Ratio* (SSR) dan *Stocks to Consumption Ratio* (OECD 2002, 125). *Self-sufficiency Ratio* digunakan untuk mengukur kemampuan produksi beras domestik dalam memenuhi kebutuhan konsumsi nasional, sedangkan *Stocks-to-Consumption Ratio* digunakan untuk menilai kecukupan cadangan beras dalam menjamin keberlanjutan pasokan pangan. Oleh karena itu, analisis pada bagian ini difokuskan pada perkembangan rasio swasembada beras, kondisi cadangan beras nasional, serta berbagai kebijakan pemerintah dalam menjaga stabilitas pasokan beras selama periode 2019–2024, termasuk dalam menghadapi gangguan seperti perubahan iklim, fluktuasi pasar, dan krisis pangan global.

3.3.1 Kebijakan Swasembada Beras dalam Keberhasilan (*Self Sufficiency Ratio*)

Data produksi dan konsumsi beras Indonesia periode 2019–2024 menunjukkan pola ketergantungan yang semakin kuat terhadap pasar impor internasional:

Tabel 3. Rasio Ketergantungan Impor Beras terhadap Konsumsi Nasional Indonesia Tahun 2019–2024

Tahun	Produksi Beras (Ton)	Impor Beras (Ton)	Konsumsi Beras (Ton)	Rasio Ketergantungan Impor (%)
2019	31.310.000	449.824	29.600.000	1,52%
2020	31.330.000	356.556	30.080.000	1,19%
2021	31.360.000	407.891	30.040.000	1,36%
2022	31.540.000	429.295	30.200.000	1,42%
2023	31.100.000	3.062.971	30.620.000	10,00%
2024	30.620.000	4.520.000	31.210.000	14,48%

Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Berdasarkan tabel tersebut, rasio ketergantungan impor beras dihitung menggunakan rumus $\text{impor beras} \div \text{konsumsi beras nasional} \times 100\%$. Rasio ini menunjukkan besarnya proporsi kebutuhan konsumsi beras nasional yang dipenuhi melalui impor. Pada periode 2019–2022, rasio ketergantungan impor Indonesia masih relatif rendah, yaitu berkisar antara 1,19% hingga 1,52%, yang mengindikasikan bahwa sebagian besar kebutuhan konsumsi beras masih dipenuhi oleh produksi domestik. Namun, kondisi tersebut berubah secara signifikan pada tahun 2023 dan 2024. Rasio ketergantungan impor meningkat dari 1,42% pada tahun 2022 menjadi 10,00% pada tahun 2023, kemudian kembali meningkat menjadi 14,48% pada tahun 2024 (Badan Pusat Statistik 2025). Stabilitas pangan diukur melalui *Self-sufficiency Ratio* dan *Stocks to Consumption Ratio*.

3.3.2 Stabilitas Ketahanan Pangan dalam Rasio Cadangan terhadap Konsumsi (Stocks to Consumption Ratio)

Berdasarkan Rasio Cadangan Beras terhadap Konsumsi Nasional Indonesia Tahun 2020-2024 dihitung menggunakan rumus Cadangan Beras Pemerintah (CBP) ÷ konsumsi beras nasional × 100%. Sebagai alat ukur digunakan untuk mengukur kemampuan cadangan beras pemerintah dalam memenuhi kebutuhan konsumsi nasional apabila terjadi gangguan terhadap produksi maupun distribusi pangan:

**Tabel 4. Rasio Cadangan Beras terhadap Konsumsi Nasional Indonesia
Tahun 2020-2024**

Tahun	Cadangan Beras Pemerintah (CBP) (Ton)	Konsumsi Beras (Ton)	Stocks to Consumption Ratio (%)
2021	807.919	30.040.000	2,69
2022	325.871	30.200.000	1,08
2023	810.526	30.620.000	2,65
2024	2.120.000	31.210.000	6,79

Sumber: Badan Pusat Statistik (2025)

Berdasarkan tabel tersebut menunjukkan bahwa *Stocks to Consumption Ratio* Indonesia mengalami fluktuasi selama periode 2021–2024. Pada tahun 2021, rasio tercatat sebesar 2,69%, kemudian menurun menjadi 1,08% pada tahun 2022 seiring berkurangnya Cadangan Beras Pemerintah menjadi 325.871 ton. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa kemampuan pemerintah dalam menopang kebutuhan konsumsi melalui cadangan beras mengalami penurunan. Namun, pada tahun 2023 rasio kembali meningkat menjadi 2,65% karena stok CBP bertambah menjadi 810.526 ton, dan mengalami peningkatan yang lebih signifikan pada tahun

2024 hingga mencapai 6,79% dengan Cadangan Beras Pemerintah sebesar 2,12 juta ton. Peningkatan tersebut menunjukkan adanya penguatan cadangan pangan nasional sebagai instrumen untuk menjaga keberlanjutan pasokan beras.

Berdasarkan analisis indikator *food stability*, kebijakan swasembada beras Indonesia periode 2019–2024 menunjukkan bahwa pemerintah mampu menjaga keberlanjutan pasokan beras nasional melalui kombinasi peningkatan produksi domestik, pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP), dan kebijakan impor ketika terjadi kekurangan pasokan. Hal ini tercermin dari peningkatan *Stocks to Consumption Ratio* yang mencapai 6,79% pada tahun 2024, menunjukkan penguatan cadangan beras pemerintah sebagai instrumen menjaga stabilitas pasokan pangan.

Namun, pada saat yang sama, meningkatnya rasio ketergantungan impor dari 1,42% pada tahun 2022 menjadi 10,00% pada tahun 2023 dan 14,48% pada tahun 2024 menunjukkan bahwa keberlanjutan pasokan beras nasional semakin bergantung pada perdagangan internasional. Menganalisis berdasarkan alat ukur *Self-Sufficiency Ratio* dan *Stocks to Consumption Ratio*. Kebijakan swasembada beras berhasil memperkuat stabilitas pasokan pangan dalam jangka pendek melalui penguatan cadangan dan impor, tetapi belum sepenuhnya mewujudkan stabilitas yang bertumpu pada kemampuan produksi domestik sebagai sumber utama pemenuhan kebutuhan konsumsi nasional. Dengan demikian, program swasembada beras mampu menjaga ketahanan pangan dalam jangka pendek, tetapi belum sepenuhnya mewujudkan kemandirian pangan yang berkelanjutan.

BAB 4

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Krisis pangan global yang dipicu oleh pandemi *COVID-19*, perang Rusia dan Ukraina, perubahan iklim, serta kebijakan pembatasan ekspor oleh negara produsen utama telah meningkatkan kerentanan sistem pangan internasional selama periode 2019 sampai 2024. Tekanan ini berdampak langsung terhadap stabilitas harga dan pasokan beras di Indonesia, mengingat beras masih menjadi komoditas strategis dengan tingkat konsumsi tertinggi di dalam negeri. Program Swasembada Beras yang dijalankan pemerintah pada periode tersebut lahir sebagai respons atas kondisi ini, dengan cakupan kebijakan yang cukup luas: penguatan produksi domestik, stabilisasi cadangan beras, subsidi input pertanian, mekanisasi, perluasan irigasi, hingga Program *Food Estate*.

Persoalannya muncul ketika capaian tersebut dibaca melalui ketiga indikator *Food Security* secara bersamaan. Pada indikator *availability*, produksi domestik memang meningkat dan sempat memperoleh pengakuan internasional dari *International Rice Research Institute* (IRRI) atas capaian periode 2019 sampai 2021. Akan tetapi, produktivitas kawasan *Food Estate* yang hanya berkisar 2,7 sampai 3,2 ton per hektare, jauh di bawah rata-rata nasional sebesar 5,1 ton per hektare, memperlihatkan bahwa peningkatan produksi secara agregat belum tentu mencerminkan penguatan fondasi produksi yang solid di lapangan. Program yang dirancang sebagai andalan ketersediaan pangan jangka panjang ini pada praktiknya belum berjalan sesuai target.

Kondisi serupa terjadi pada indikator *access*. Perum BULOG memang telah menempuh berbagai kebijakan stabilisasi harga, termasuk penetapan Harga Eceran Tertinggi dan penyaluran Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan. Namun harga beras kualitas medium tetap merangkak naik, dari kisaran Rp11.000 menjadi sekitar Rp15.000 per kilogram sepanjang periode penelitian. Kenaikan ini berpotensi menurunkan daya beli masyarakat berpendapatan rendah, sehingga ketersediaan pangan yang memadai secara nasional tidak dapat serta merta diartikan sebagai keterjangkauan pangan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Indikator *stability* menunjukkan kerentanan yang paling menonjol. Rasio ketergantungan impor beras Indonesia melonjak dari 1,42 persen pada tahun 2022 menjadi 14,48 persen pada tahun 2024, sebuah kenaikan yang terjadi dalam rentang waktu relatif singkat. Fakta ini mengindikasikan bahwa kapasitas produksi domestik belum sepenuhnya mampu menjadi penyangga utama ketika terjadi guncangan eksternal seperti El Niño maupun gejolak kebijakan proteksionis negara eksportir. Penguatan Cadangan Beras Pemerintah pada tahun 2024, yang mencapai rasio 6,79 persen terhadap konsumsi nasional, memang menunjukkan adanya upaya mitigasi, tetapi langkah ini lebih tepat dipahami sebagai respons darurat jangka pendek daripada bukti stabilitas pasokan yang bertumpu pada kemandirian produksi.

Program ini bukan tanpa capaian, mengingat pengakuan internasional dan pengelolaan cadangan pangan darurat merupakan hasil nyata yang perlu diapresiasi. Hal ini belum cukup untuk menyatakan bahwa ketahanan pangan nasional telah terwujud secara menyeluruh sesuai kerangka *Food Security*, sebab ketiga indikatornya yaitu : *availability*, *access*, dan *stability* belum seimbang.

4.2 Rekomendasi

Penelitian ini masih memiliki beberapa keterbatasan yang dapat menjadi bahan pengembangan bagi penelitian selanjutnya. Pertama, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis berbasis studi dokumen dan data sekunder sehingga belum melibatkan data lapangan secara langsung. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya dapat memperdalam analisis melalui wawancara, observasi lapangan, maupun studi kasus di daerah sentra produksi beras dan wilayah pelaksanaan program *Food Estate*, seperti Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Papua Selatan, agar memperoleh gambaran empiris mengenai dampak kebijakan terhadap petani dan masyarakat lokal.

Kedua, penelitian ini lebih berfokus pada analisis kebijakan swasembada beras dalam perspektif *Food Security* dan ketahanan pangan nasional secara makro melalui tiga indikator *availability*, *access*, dan *stability*. Penelitian berikutnya dapat mengembangkan kajian pada tingkat mikro dengan menganalisis dampak kebijakan terhadap kesejahteraan petani kecil, perubahan struktur agraria, konflik lahan, maupun ketimpangan akses terhadap sumber daya pertanian di tingkat daerah, khususnya di kawasan pengembangan *Food Estate* yang produktivitasnya masih di bawah rata-rata nasional.

Ketiga, penelitian ini hanya membatasi periode kajian pada tahun 2019–2024 sehingga belum dapat melihat keberlanjutan kebijakan swasembada beras dalam jangka panjang. Penelitian selanjutnya dapat melakukan analisis komparatif membandingkan kebijakan pangan Indonesia dengan negara lain di Asia Tenggara, seperti Thailand dan Vietnam, untuk melihat efektivitas strategi ketahanan pangan di tengah dinamika pasar global.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pangan Nasional. 2024. "Perpanjangan Relaksasi HET Beras Medium dan Premium untuk Menjaga Stabilitas Pasokan di Pasar Tradisional dan Retail Modern." BADAN PANGAN NASIONAL.
<https://badanpangan.go.id/blog/post/perpanjangan-relaksasi-het-beras-medium-dan-premium-untuk-menjaga-stabilitas-pasokan-di-pasar-tradisional-dan-retail-modern>.
- Badan Pusat Statistik. 2025. "Statistik Indonesia 2025 - Badan Pusat Statistik Indonesia." BPS.
<https://www.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/8cfe1a589ad3693396d3db9f/statistik-indonesia-2025.html>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2023. "Joint Statement by the heads of FAO, IMF, World Bank, WFP and WTO." The global food and nutrition security crisis. <https://www.fao.org/newsroom/detail/joint-statement-by-the-heads-of-fao-imf-world-bank-wfp-and-wto/en>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2024. "Rice Price Update | Markets and Trade." Food and Agriculture Organization of the United Nations.
<https://www.fao.org/markets-and-trade/commodities/rice/fao-rice-price-update/en/>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2024. "FAO Food Price Index declines in December." Food and Agriculture Organization.
<https://www.fao.org/newsroom/detail/fao-food-price-index-declines-in-december/en>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2025. "FAOSTAT : Food Price Index." FAOSTAT. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/CP>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2025. "FAOSTAT: Suite of Food Security Indicators." FAOSTAT. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2025. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025: Addressing high food price inflation for food security and nutrition*. N.p.: FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2005. *Trade Reforms and Food Security: Conceptualising the Linkages*. N.p.: FAO.
- Global Food Security Index. 2022. "Global Food Security Index (GFSI) 2022." Economist Impact.
<https://insights.economistenterprise.com/sustainability/project/food-security-index/>.
- Global Report on Food Crises (GRFC). 2025. "Global Report on Food Crises." Global Network Against Food Crises (GNAFC).
<https://doi.org/10.71958/wfp130664>.
- Global Report on Food Crises (GRFC). 2025. "Global Report on Food Crises 2025." WFP, (Juli). <https://doi.org/10.71958/wfp130664>.
- Kementerian Pertanian. 2023. "Kementan Gandeng UGM Bangkitkan Produk Alsintan Dalam Negeri." KEMENTERIAN PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA.
https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=5586&utm_source.
- Kementerian Pertanian. 2024. "Mentan Masifkan Pompanisasi Hadapi Kekeringan Panjang." KEMENTERIAN PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA.

- <https://www.pertanian.go.id/?act=view&id=6227&show=news>.
- Kementerian Pertanian. 2024. "Tingkatkan Produksi Padi, Kementan Salurkan Bantuan Alsintan untuk Sulsel." KEMENTERIAN PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA. <https://psp.pertanian.go.id/berita/tingkatkan-produksi-padi-kementan-salurkan-bantuan-alsintan-untuk-sulsel?>
- Kementerian Pertanian. 2025. "LAPORAN KINERJA KEMENTERIAN PERTANIAN TAHUN 2024." KEMENTERIAN PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA. <https://ppid.pertanian.go.id/doc/1/LAKIN%20KEMENTERIAN%20PERTANIAN%202024-250228.pdf>.
- Limenta, Michelle E., and Sianti Chandra. 2017. "INDONESIAN FOOD SECURITY POLICY." *Indonesia Law Review* 7, no. 02 (April). https://scholarhub.ui.ac.id/ilrev/vol7/iss2/6?utm_source=scholarhub.ui.ac.id%2Ffilrev%2Fvol7%2Fiss2%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.
- OECD. 2002. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2002*. N.p.: OECD Publishing.
- Peraturan Bapanas. 2024. "Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 4 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 6 Tahun 2023 tentang Harga Pembelian Pemerintah dan Rafaksi Harga Gabah dan Beras." Peraturan BPK. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/306585/peraturan-bapanas-no-4-tahun-2024>.
- Peraturan Perundang-undangan. 2012. "UU No. 18 Tahun 2012." Peraturan BPK. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39100>.
- Peraturan Presiden (Perpres). 2020. "PERPRES No. 18 Tahun 2020." Peraturan BPK. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/131386/perpres-no-18-tahun-2020>.
- Perum Bulog. 2024. "BULOG salurkan beras 3,8 juta ton hingga akhir 2024." BULOG. <https://www.bulog.co.id/2024/12/31/bulog-salurkan-beras-38-juta-ton-hingga-akhir-2024/>.
- Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional. 2024. "Informasi Harga Beras Antar Daerah." PIHPS NASIONAL. <https://www.bi.go.id/hargapangan/Home>.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2020. "Pidato Presiden Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Rangka HUT Ke-75 Proklamasi Kemerdek." Sekretariat Kabinet RI. <https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-pada-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-dan-sidang-bersama-dewan-perwakilan-rakyat-republik-indonesia-dan-dewan-perwakilan-daerah-repub/?>
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2022. "Program Peningkatan Penyediaan Pangan Berbasis Food Estate Read." Sekretariat Kabinet RI. <https://setkab.go.id/gallery/program-peningkatan-penyediaan-pangan-berbasis-food-estate/?>
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2022. "Berhasil Swasembada Beras, Indonesia Raih Penghargaan dari IRRI." Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. <https://setkab.go.id/berhasil-swasembada-beras-indonesia-raih-penghargaan-dari-irri/>.

- Tono, Mewa Ariani, and Achmad Suryana. 2023. "Indonesian Food Security Performance: Lesson Learned from the Assessment with Global and National Criteria." *Analisis Kebijakan Pertanian (AKP)*. 21, no. 1 (Juni): 1-20.
- World Bank. 2023. "Food Security Update." World Bank Group.
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/40ebbf38f5a6b68bfc11e5273e1405d4-0090012022/related/Food-Security-Update-XCVII-December-14-23.pdf>.
- World Trade Organization, ed. 2022. *World Trade Report 2021*. N.p.: World Trade Organization.
- World Trade Organization. 2023. "WTO members facilitate imports, reduce trade restrictions, but food export curbs persist." World Trade Organization.
https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/tmwto_27jul23_e.htm.
- Yunitasari, Debby. 2025. "Dampak dan Tantangan Penghentian Impor Beras Melalui Percepatan Swasembada Pangan Nasional." *Jurnal Manajemen Ekonomi dan Bisnis* 1, no. 02 (April).
<https://journal.cenderawasih.id/index.php/jmebi/article/view/11>.