

TATA KELOLA SURPLUS BERAS UNTUK MEMPERKUAT KETAHANAN PANGAN DAN DIPLOMASI EKONOMI

PENULIS

Joana Kriskinantyas Rahayu, Dwi Nurisma, Rustan Amarullah

DITUJUKAN KEPADA:

Kementerian Pertanian, Badan Pangan Nasional, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Pemerintah Daerah

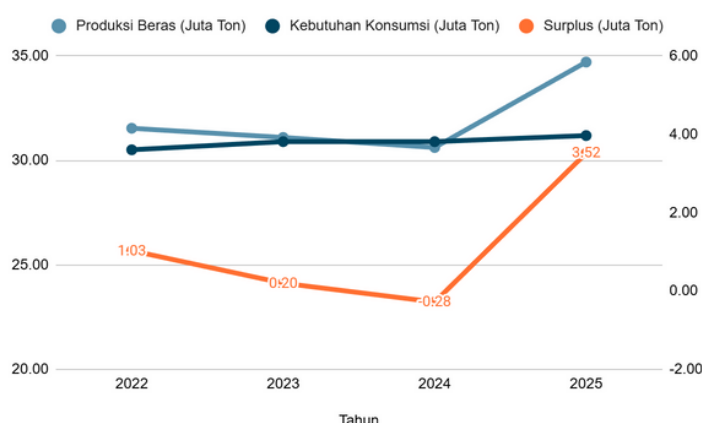
RINGKASAN EKSEKUTIF

Produksi pangan tahun 2025 menempatkan Indonesia pada posisi surplus beras signifikan, ditopang oleh peningkatan produksi dan penguatan Cadangan Beras Pemerintah (CBP). Di saat yang sama, sejumlah negara ASEAN maupun di luar ASEAN menghadapi tekanan pasokan dan mulai menjajaki kerjasama impor dari Indonesia, membuka peluang strategis untuk memperkuat ketahanan pangan nasional sekaligus posisi ekonomi global. Namun demikian, tanpa tata kelola ekspor yang ketat, stabilitas harga dan pasokan domestik berisiko terganggu. Oleh karena itu, policy brief ini menawarkan alternatif solusi kebijakan ekspor yang aman seperti, *Domestic First Policy* melalui penguatan produksi dan perlindungan hulu-hilir, Optimalisasi Perlindungan harga, pasar dan petani, serta pembentukan National Rice Export Framework (NREF). Sehingga dengan adanya alternatif solusi ini surplus beras dapat menjadi instrumen penguat ketahanan pangan dan diplomasi ekonomi, bukan hanya menjadi sumber kerentanan baru.

PENDAHULUAN

Berdasarkan data Badan Pangan Nasional (Bapanas), Indonesia mencatatkan tonggak sejarah baru melalui capaian swasembada pangan tahun 2025. Hal ini dibuktikan melalui surplus produksi terhadap konsumsi beras di 2025 yang melampaui capaian tahun-tahun sebelumnya. Produksi beras nasional tahun 2025 mencapai 34,71 juta ton, meningkat 13,36 persen dibandingkan tahun 2024. Kenaikan produksi tersebut menghasilkan surplus beras sebesar 3,52 juta ton, sehingga Indonesia tidak melakukan impor beras konsumsi sepanjang tahun 2025.

Adapun penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Rp 6.500 per kilogram (kg) dengan segala kualitas untuk GKP tingkat petani berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2025 dan Keputusan Kepala Badan Pangan Nasional Nomor 14 Tahun 2025, merupakan konkretisasi tekad pemerintah untuk melindungi petani sebagai elemen penting dalam kerangka percepatan swasembada pangan. Kondisi ini juga diperkuat dengan Cadangan Beras Pemerintah (CBP) yang dikelola Perum Bulog di awal tahun 2026 yang mencapai 3,248 juta ton dari total stok nasional mencapai 12,529 juta ton (Media Indonesia, 2026). Keberhasilan swasembada pangan juga berdampak langsung pada kesejahteraan petani. Nilai Tukar Petani (NTP) pada tahun 2025 mencapai 125,35, tertinggi dalam 25 tahun terakhir, menandakan peningkatan daya beli dan pendapatan petani secara signifikan (Setkab, 2026).



Berbekal capaian swasembada pangan tahun 2025, indonesia diperkirakan mulai mempertimbangkan melakukan ekspor beras tahun 2026. Sejumlah negara dinyatakan berminat membeli beras dari indonesia (Indrastuti, 2026). Keputusan untuk melakukan ekspor beras tentu sangat terkait dengan keberlanjutan swasembada pangan. Oleh karena itu diperlukan antisipasi kebijakan yang cermat dan terukur agar tidak mengorbankan kepentingan pangan nasional jangka panjang.

DESKRIPSI MASALAH

Rencana ekspor beras perlu disikapi secara hati-hati dan terukur, mengingat keberlanjutan swasembada pangan sangat bergantung pada stabilitas produksi dan ketersediaan pasokan dalam negeri. Tanpa perencanaan yang matang dan mekanisme pengendalian yang kuat, kebijakan ekspor beras justru dapat menimbulkan kerentanan baru bagi swasembada pangan yang telah dicapai. Sejumlah tantangan atau permasalahan yang perlu dimitigasi dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian:

Tantangan Keberlanjutan Swasembada Pangan

Potensi penurunan produksi beras dan ketersediaan pasokan dalam negeri

Produksi padi di Indonesia saat ini menghadapi risiko stagnasi. Lahan sawah terus dipacu tanpa jeda untuk mengejar target swasembada beras, sehingga siklus produksi tidak memberi waktu bagi tanah untuk melakukan pemulihan. Kondisi ini berpotensi menurunkan produktivitas jangka panjang. Hasil dari Survei Ekonomi Pertanian 2024 BPS menunjukkan bahwa 66,49 persen lahan pertanian di Indonesia dikategorikan tidak berkelanjutan atau belum menerapkan praktik pertanian berkelanjutan secara menyeluruh. Dengan demikian, hanya 33,51 persen lahan yang dapat dianggap berkelanjutan. Ketimpangan ini menandakan bahwa sebagian besar produksi pangan nasional masih bergantung pada praktik intensif yang berisiko menurunkan daya dukung lahan dan mengancam ketersediaan pasokan beras di masa depan.

Alih fungsi lahan pertanian

Produksi beras Indonesia saat ini meningkat karena adanya penambahan luas panen dan bukan karena adanya kenaikan pada produktivitas. Angka produktivitas masih sama dengan tahun-tahun sebelumnya, yaitu 0,45 persen. Hal ini menandakan bahwa capaian produksi beras nasional masih rapuh, karena bergantung pada metode perluasan lahan dan bukan peningkatan produktivitas. Yang lebih mengkhawatirkan adalah penyusutan lahan pertanian yang terjadi di Indonesia. Luas bahan baku sawah (LBS) di Indonesia mengalami penyusutan dari 8,1-8,2 juta hektar pada 2015-2017 menjadi hanya 7,38 juta hektar pada 2024 (Budiawan Sidik & Ratri, 2025). Penyusutan ini memperkuat risiko stagnasi produksi, karena penambahan luas panen tidak bisa terus diandalkan jika basis lahan semakin menyempit.

Perubahan fokus kebijakan pangan

Fokus pembangunan pertanian diperkirakan tidak lagi terbatas pada padi dan jagung. Kementerian Pertanian diproyeksikan akan memperluas perhatian ke komoditas lain seperti kedelai, kacang hijau, singkong dan gula. Selain itu peningkatan produksi telur dan daging ayam juga diprediksi akan menjadi prioritas untuk mendukung program Makan Bergizi Gratis. Sebagaimana yang dituturkan oleh Khudori, penambahan fokus komoditas itu berdampak pada, pertama, kompetisi penggunaan lahan antar komoditas. Kedua, prioritas anggaran dan alokasi sumber daya strategis lainnya, termasuk sumber daya manusia (Amanda, 2026).

Tantangan Perencanaan Ekspor Beras

Ketidakpastian kebijakan dan risiko domestik

Ekspor tanpa kerangka yang jelas berpotensi memicu kenaikan harga dan kelangkaan beras di dalam negeri. Keputusan ekspor saat ini cenderung bergantung pada situasi sesaat atau munculnya permintaan dari negara lain. Menteri Pertanian Amran menegaskan bahwa meski ada permintaan dari Malaysia, pemerintah akan memprioritaskan ketahanan pangan nasional dengan menjaga ketersediaan dan keamanan stok dalam negeri. Setelah kebutuhan domestik terpenuhi, barulah ekspor dapat dipertimbangkan (Yanwardhana, 2026). Dalam kondisi tersebut, tidak terdapat kepastian kebijakan yang jelas apakah indonesia mampu dan siap melakukan ekspor beras ke negara peminta. prinsip ini belum bisa diterjemahkan kedalam mekanisme operasional yang jelas, sehingga tidak memberikan kepastian bagi mitra dagang maupun arah strategis diplomasi pangan Indonesia.

★ Persaingan global

Indonesia mengalami tantangan dalam melakukan ini karena Thailand dan Vietnam masih mendominasi pasar beras di ASEAN dengan volume produksi lebih besar dan harga yang lebih murah (Kisihandi, 2026). Harga beras Indonesia yang cenderung lebih mahal namun kualitasnya hanya tergolong “medium” di pasar nasional. India sebagai eksportir beras terbesar di dunia, terus memperluas pengiriman dengan pemangkasan harga. Hal ini semakin mempersulit beras Indonesia untuk bersaing dipasar internasional (Market Research Indonesia, 2025).

ALTERNATIF SOLUSI

“

“Swasembada pangan tidak hanya dimaknai semata sebagai kecukupan stok pangan, tetapi juga menjadi jalan menuju petani yang lebih sejahtera dan konsumen dapat mengakses pangan dengan harga terjangkau”

Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman

”

Menjaga swasembada beras perlu pendekatan hulu-hilir yang konsisten dan lintas sektor. Swasembada beras bukan sekadar cukup produksi, tetapi memastikan sistem pangan yang tahan krisis, adil bagi petani, dan stabil bagi konsumen.

Domestic First Policy Dengan Menjaga dan Meningkatkan Produksi Padi

1



- Memberikan apresiasi bagi pemerintah daerah yang berhasil meningkatkan produksi padi. Hal ini diharapkan akan mendorong inovasi lokal dan memperkuat komitmen daerah terhadap ketahanan pangan nasional.
- Langkah berikutnya adalah meningkatkan produksi dan produktivitas panen dengan mendorong riset varietas padi unggul yang sesuai dengan kondisi lokal melalui kolaborasi antara lembaga riset, perguruan tinggi serta peneliti swasta maupun publik. Pemerintah diharapkan membuka ruang seluas-luasnya bagi inovasi dan memberikan perlindungan hukum serta insentif bagi penemu varietas baru, sehingga dapat menjadi solusi dari stagnasi produktivitas.
- Pemerintah juga harus memastikan perlindungan terhadap lahan pertanian serta memastikan keberlanjutan produksi jangka panjang. Pemerintah daerah menetapkan zona-zona lahan abadi entah itu milik pemma atau Kerjasama dengan petani.

2 Optimalisasi Kebijakan Perlindungan Harga dan Petani

- Pemerintah perlu melakukan pengawasan terhadap harga beras yang berada di pasaran secara berkala untuk mencegah kenaikan harga yang merugikan konsumen maupun petani.
- Kepastian penyerapan hasil panen oleh Bulog dan kemitraan dengan swasta. Bulog harus memastikan penyerapan beras petani dengan harga yang layak, disertai kemitraan strategis dengan sektor swasta. Hal ini akan menjamin pasar bagi petani sekaligus menjaga stabilitas pasokan nasional.
- Diperlukan juga sebuah kebijakan untuk mempermudah akses permodalan serta pemberian asuransi pertanian kepada para petani. Permodalan dan asuransi pertanian yang efektif akan melindungi petani dari risiko gagal panen akibat iklim maupun fluktuasi pasar.



3

Menetapkan exportable surplus (Kebijakan ekspor hanya dari surplus layak ekspor)

- Agar surplus pangan tetap terjaga sekaligus mampu memenuhi keinginan ekspor, diperlukan pemisahan secara tegas pangan untuk keamanan domestik dan pangan untuk pasar ekspor, lalu mengelolanya dengan mekanisme berlapis (buffered system). Mekanisme berlapis tersebut diantaranya bahwa ekspor ditetapkan per musim bukan tahunan dan disesuaikan dengan proyeksi panen berikutnya. Kemudian cadangan pengaman dilihat dari cadangan pangan pemerintah (nasional dan daerah), buffer iklim dan bencana, serta cadangan stabilisasi harga.
- Menetapkan National Rice Export Framework (NREF) melalui regulasi lintas kementerian hal ini bertujuan menjamin ketahanan pangan domestik sebagai prioritas utama. Mengatur ekspor beras secara selektif, terukur, dan berbasis data. Menjadikan surplus beras sebagai instrumen diplomasi ekonomi dan kerja sama internasional. Memberikan kepastian kebijakan bagi petani, pelaku usaha, dan mitra dagang internasional. Syarat penerapan NREF sendiri adalah memastikan bahwa surplus terjadi secara konsisten selama beberapa tahun, cadangan mencukupi kebutuhan domestik dan harga beras berada dalam rentang target pemerintah. Elemen Utama dalam memberlakukan NREF perlu adanya mekanisme Export Trigger yakni ekspor beras hanya dapat dibuka ketika seluruh indikator terpenuhi (stok nasional dan CBP di atas batas aman, harga beras domestik stabil dan proyeksi produksi musim berikutnya positif). Selanjutnya, diberlakukan sistem kuota dan lisensi ekspor, perlu penetapan negara tujuan strategis dan memiliki mekanisme penghentian otomatis.
- Diplomasi Rice Swap (barter komoditas) dapat menjadi strategi Indonesia dalam memanfaatkan surplus beras untuk memperkuat ketahanan pangan dan posisi tawar internasional. Melalui barter, beras diekspor ke negara mitra dengan imbalan akses teknologi pertanian atau komoditas strategis yang tidak diproduksi di dalam negeri, seperti gandum, dengan harga lebih murah. Skema ini memungkinkan Indonesia memperluas kerja sama internasional tanpa menguras devisa, sekaligus menjaga stabilitas pasokan dalam negeri dan membuka ruang bagi diplomasi pangan yang lebih kreatif serta berkelanjutan. Lebih jauh, diplomasi barter dapat diperluas pada komoditas lain seperti buah-buahan, kopi, rempah, hasil laut dan komoditas lain saat panen berlebihan sehingga memperluas cakupan kerja sama internasional dan memperkuat peran Indonesia di tingkat internasional.

REKOMENDASI

Kehati-hatian dan pendekatan berbasis pada data akurat menjadi prasyarat utama dalam merumuskan keputusan ekspor beras Indonesia agar tidak mengorbankan kepentingan pangan nasional jangka panjang. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan, disarankan agar domestic first policy dijalankan secara simultan dengan perhitungan akurat atas exportable surplus policy. Langkah ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemenuhan kebutuhan pangan domestik dan pembentukan cadangan pengaman nasional tetap menjadi prioritas utama, sekaligus membuka ruang ekspor secara terukur, terkendali, dan berbasis data neraca pangan yang mutakhir, sehingga stabilitas pasokan dan harga di dalam negeri tetap terjaga tanpa menghambat peluang peningkatan nilai tambah melalui ekspor. Jika swasembada terus berkelanjutan, melakukan ekspor menjadi penting sebagai wujud kemandirian dan kebanggaan bangsa, yang menegaskan kemampuan nasional dalam memenuhi kebutuhan pangan sendiri, berkontribusi bagi ketahanan pangan global, sekaligus memperkuat posisi ekonomi dan diplomasi di tingkat regional maupun global.

DAFTAR PUSTAKA

- Amanda, G. (2026, January 07). Presiden Resmi Umumkan Swasembada Pangan, Benarkah Telah Tercapai? Republika. Retrieved January 15, 2026, from <https://ekonomi.republika.co.id/berita/t8hgp9423/presiden-resmi-umumkan-swasembada-pangan-benarkah-telah-tercapai>
- Budiawan Sidik, & Ratri, Z. (2025, May 03). Tantangan Konversi Lahan dalam Semangat Cita-cita Swasembada Pangan. Kompas Indonesia. Retrieved January 15, 2026, from Tantangan Konversi Lahan dalam Semangat Cita-cita Swasembada Pangan
- Indrastuti. (2026, January 7). Lampau Kebutuhan Domestik Tahunan, RI Kembali Capai Swasembada Pangan. Media Indonesia. Retrieved January 15, 2026, from <https://mediaindonesia.com/ekonomi/847628/lampau-kebutuhan-domestik-tahunan-ri-kembali-capai-swasembada-pangan>
- Kisihandi, F. (2026, January 12). Ekspor Beras 2026: Wacana atau Realitas? | Republika Online. Analisis. Retrieved January 15, 2026, from <https://analisis.republika.co.id/berita/t8qggd472/ekspor-beras-2026-wacana-atau-realitas>