



PERTANIAN

Menempatkan Petani sebagai Subjek Pembangunan

Transformasi Kebijakan Pertanian menuju Kedaulatan dan Kesejahteraan Petani

PENULIS

Arie Sujito, Mansuetus Darto, Silvia Irawan, dan Subejo

Pertanian | Menempatkan Petani sebagai Subjek Pembangunan: Transformasi Kebijakan Pertanian menuju Kedaulatan dan Kesejahteraan Petani

Penulis : Arie Sujito, Mansuetus Darto, Silvia Irawan, dan Subejo.¹

RINGKASAN EKSEKUTIF

Selama lebih dari lima dekade, pembangunan pertanian berfokus pada peningkatan produksi beras dan stabilitas pasokan pangan. Harga beras yang kerap ditekan demi menjaga stabilitas pangan dan politik membatasi insentif petani untuk meningkatkan produktivitas maupun beralih ke komoditas yang lebih menguntungkan. Akibatnya, berbagai persoalan struktural tetap bertahan, mulai dari ketimpangan agraria, lemahnya kelembagaan petani, keterbatasan akses terhadap pembiayaan dan pasar, hingga krisis regenerasi petani.

Tulisan ini berargumen bahwa akar persoalan terletak pada paradigma pembangunan yang masih berorientasi pada produksi, bukan pada kesejahteraan petani. Paradigma ini menentukan arah belanja publik dan bagaimana keberhasilan pembangunan pertanian diukur. Belanja publik masih didominasi subsidi dan stabilisasi harga, sementara investasi pada produktivitas, inovasi, nilai tambah, dan kelembagaan ekonomi petani relatif tertinggal. Ke depan, kebijakan pertanian perlu berpusat pada kedaulatan serta kesejahteraan petani. Pergeseran tersebut memerlukan penguatan akses terhadap aset produktif, transformasi kelembagaan petani, peningkatan produktivitas dan nilai tambah, perlindungan sosial dan harga yang lebih efektif, serta indikator pembangunan yang mengukur kesejahteraan petani, bukan semata-mata peningkatan produksi.

PENDAHULUAN

Struktur pertanian Indonesia menunjukkan bahwa pembangunan pertanian pada dasarnya adalah pembangunan petani kecil. Hampir seluruh produksi pangan dan sebagian besar komoditas perkebunan berasal dari usaha tani rakyat, termasuk sekitar 99,9% produksi padi, 99,6% kopi, 99,8% kakao, 91% karet, dan 37,4% kelapa sawit (BPS, 2024; Direktorat Jenderal Perkebunan, 2025). Sensus Pertanian 2023 mencatat sekitar 27,8 juta petani pengguna lahan, menjadikan sektor ini sebagai sumber penghidupan puluhan juta rumah tangga sekaligus penopang utama ketahanan pangan nasional (BPS, 2023a). Namun, besarnya jumlah petani tidak berbanding lurus dengan tingkat kesejahteraannya. Ketika pembangunan pertanian lebih banyak diukur melalui peningkatan produksi, persoalan penguasaan aset, distribusi manfaat, dan keberlanjutan ekologi cenderung terabaikan.

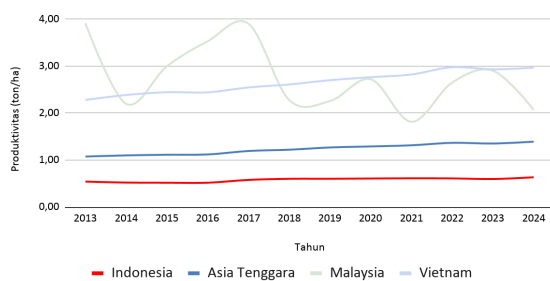
Pada saat yang sama, struktur pertanian Indonesia semakin menghadapi berbagai tantangan. Sebanyak 62% rumah tangga usaha pertanian (RTUP) pengguna lahan menggarap lahan kurang

¹ Tulisan ini mendapat masukan dari Jamhari, Titik Anas, Mohammad Ghofur, Gilang Wira Kusuma, Bernadinus Steni, dan As'ary Ricklas Hidayat. Tulisan ini telah melalui proses peer review oleh Dwi Andreas Santosa dan Bayu Eka Yulian.

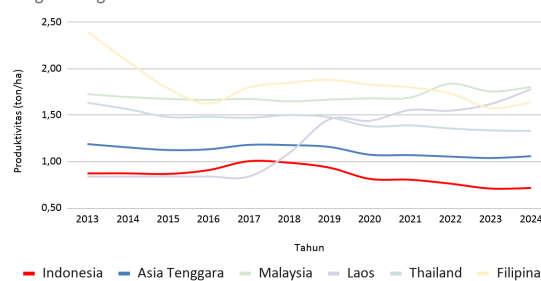
dari 0,5 hektar (di antaranya sebanyak 7,4 juta RTUP memiliki lahan dengan luasan kurang dari 1000 m², meningkat dari 4,3 juta di 2013) (BPS, 2023a), jumlah petani terus menurun dan semakin menua, sementara pendapatan bersih petani masih rendah. Kondisi tersebut membatasi kemampuan petani untuk berinvestasi, meningkatkan produktivitas, dan membangun usaha tani yang berkelanjutan. Keragaman sistem pertanian Indonesia—mulai dari sawah intensif di Jawa hingga sistem perladangan di Kalimantan dan Sulawesi—juga menunjukkan bahwa kebijakan pertanian tidak dapat diseragamkan, tetapi harus disesuaikan dengan karakteristik wilayah, komoditas, dan sistem usaha tani.

Selama lebih dari lima dekade, pembangunan pertanian Indonesia didominasi oleh upaya meningkatkan produksi beras dan menjaga stabilitas harga. Namun, pendekatan tersebut belum mampu mendorong transformasi produktivitas maupun kesejahteraan petani. Produktivitas Indonesia masih tertinggal dibandingkan beberapa negara ASEAN pada berbagai komoditas strategis (Grafik 15.1), sementara hanya sekitar 46% pertumbuhan output pertanian Indonesia selama 1981–2021 berasal dari peningkatan produktivitas—lebih rendah dibandingkan Thailand (71%) dan Malaysia (58%) (Celdran & Dacul, 2024). Pertumbuhan pertanian Indonesia masih lebih banyak ditopang oleh ekspansi lahan dan peningkatan penggunaan input, sementara negara-negara yang lebih berhasil mengarahkan investasi secara konsisten pada riset dan pengembangan, penyuluhan, inovasi, penguatan koperasi, infrastruktur logistik, akses pembiayaan, serta integrasi petani ke dalam rantai nilai domestik dan ekspor. Akibatnya, produktivitas, adopsi teknologi, dan daya saing pertanian berkembang lebih cepat dibandingkan dengan Indonesia.

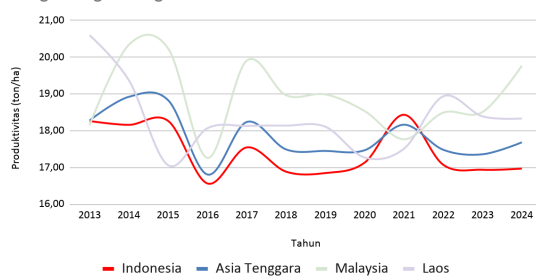
Grafik 15.1a Perbandingan Produktivitas Kopi Indonesia dengan Negara-Negara ASEAN



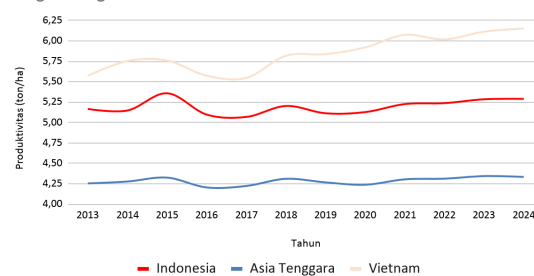
Grafik 15.1b Perbandingan Produktivitas Karet Indonesia dengan Negara-Negara ASEAN



Grafik 15.1c Perbandingan Produktivitas Kelapa Sawit Indonesia dengan Negara-Negara ASEAN



Grafik 15.1d Perbandingan Produktivitas Beras Indonesia dengan Negara-Negara ASEAN



Grafik 15.1. Perbandingan Produktivitas Indonesia dengan ASEAN periode 2013–2024.

Sumber: *FAO crops & livestock products (2026)*, diolah penulis.

Tantangan tersebut semakin mendesak di tengah berbagai perkembangan kebijakan yang berpotensi memperdalam kerentanan struktural petani, termasuk meningkatnya pelibatan aktor militer dalam program pangan strategis, berlanjutnya konversi lahan pertanian, konflik agraria, serta digitalisasi pertanian yang belum sepenuhnya diimbangi dengan perlindungan terhadap hak dan posisi tawar petani. Berbagai indikator tersebut dirangkum pada Tabel 15.1. dan menunjukkan bahwa persoalan pembangunan pertanian Indonesia tidak lagi semata-mata berkaitan dengan peningkatan produksi, tetapi juga menyangkut tata kelola, keadilan agraria, regenerasi petani, dan keberlanjutan sistem pangan.

Dokumen ini bertujuan menjelaskan mengapa pembangunan pertanian Indonesia belum mampu mentransformasikan kesejahteraan petani meskipun berbagai kebijakan perlindungan telah diterapkan. Melalui kajian literatur dan bukti empiris dari Indonesia serta negara-negara ASEAN, tulisan ini menawarkan kerangka transformasi kebijakan yang menempatkan petani sebagai subjek utama pembangunan pertanian.

Tabel 15.1. Ringkasan indikator struktural pangan dan pertanian Indonesia. Rentang angka konversi lahan mencerminkan perbedaan metode dan periode antar-sumber.

Indikator	Kondisi Terkini	Sumber (Tahun)
Perluasan peran militer dalam pangan dan pertanian	Pelibatan berkembang dari fungsi pendukung menjadi pembukaan dan pengelolaan lahan, pendampingan produksi, pengawasan distribusi, penyerapan gabah, serta pembentukan satuan teritorial dengan fungsi pembangunan	YLBHI (2025) dan Mongabay Indonesia (2025)
Rumah tangga petani gurem	16,89 juta RTUP pada 2023, naik 18,54% (+2,64 juta) dari 14,25 juta pada 2013	BPS (2023a)
Proporsi petani gurem	62,05% dari 27,8 juta petani pengguna lahan menggarap < 0,5 ha	BPS (2023a)
Usaha Pertanian Perorangan (UTP)	Turun dari 31,17 juta (2013) menjadi 29,36 juta (2023)	BPS (2023a)
Regenerasi petani	Petani milenial (19–39 th) hanya 21,93%; Generasi X 42,39%; ±58% tenaga kerja tani berusia 45+ th	BPS (2023a)
Konversi lahan sawah	±60.000–80.000 ha/tahun (sebagian sumber 90.000–150.000 ha); pencetakan sawah baru hanya 20.000–30.000 ha/tahun	ATR/BPN dan Kementan (dalam Kompas.id 2024b)
Luas lahan baku sawah	Turun dari 7,46 juta ha (2019) menjadi 7,38 juta ha (2024)	ATR-BPN (dalam Kompas.id 2024a)
Konflik agraria	295 letusan pada 2024 (naik 21%), 1,11 juta ha, 67.436 keluarga; petani kelompok paling terdampak (173 kasus)	KPA (dalam Ekuatorial, 2025)

Nilai Tukar Petani (NTP)	125,35 (Desember 2025); indikator harga, belum menangkap kondisi sosial petani (2018=100)	BPS (2026b)
Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)	Premi Rp180.000/ha/MT (subsidi 80%); target 1 juta ha/tahun kerap tak tercapai; pertanggungan Rp6 juta/ha	Kemenkeu (2021); Dirjen Sarpras Kementan (2022)

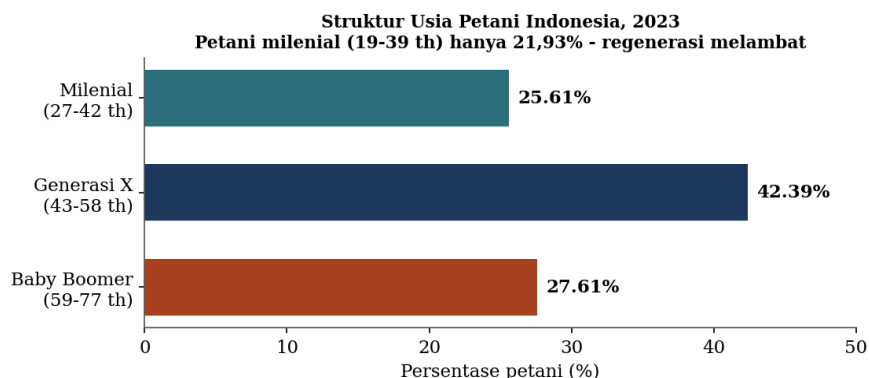
Sumber : diolah oleh penulis dari berbagai sumber

TEMUAN DAN ANALISIS

Temuan 1. Paradigma pembangunan pertanian dan perlindungan petani

Karena hampir seluruh komoditas pertanian Indonesia—kecuali kelapa sawit—diproduksi oleh petani kecil, pembangunan pertanian pada hakikatnya adalah pembangunan petani kecil. Namun, selama beberapa dekade kebijakan pertanian lebih berorientasi pada peningkatan produksi beras daripada pemberdayaan ekonomi petani (McCulloch & Timmer, 2008; Vadilaksono dkk, 2023). Pembangunan dipahami terutama sebagai upaya menjaga produksi pangan dan stabilitas harga, bukan membangun kapasitas ekonomi, daya saing, dan kesejahteraan petani (Timmer, 2004; Rigg dkk, 2016). Akibatnya, petani lebih sering diposisikan sebagai penerima subsidi dan program pemerintah (World Bank, 2012; Hamilton-Hart, 2019; World Bank, 2020) daripada sebagai pelaku usaha yang mampu mengelola risiko, berinvestasi, berinovasi, dan menciptakan nilai tambah.

Paradigma tersebut mendorong gejala *depeasantisation* sekaligus krisis regenerasi. Rendahnya keuntungan usaha tani, keterbatasan akses terhadap lahan dan pembiayaan, tingginya risiko usaha, serta lemahnya perlindungan sosial membuat pertanian semakin kurang menarik bagi generasi muda (Media Indonesia, 2024). Pada 2023, petani berusia 19–39 tahun hanya mencapai 21,93% dari total petani, sementara sekitar 58% tenaga kerja pertanian telah berusia 45 tahun ke atas (BPS, 2023c). Krisis ini tidak dapat dipisahkan dari ketimpangan struktur agraria. Sebagian besar petani mengusahakan lahan sempit atau tidak memiliki tanah sama sekali, sedangkan penguasaan lahan skala besar masih terkonsentrasi pada sebagian kecil pelaku usaha. Ketimpangan tersebut membatasi investasi, produktivitas, akses pembiayaan, dan posisi tawar petani, sehingga reforma agraria menjadi prasyarat bagi regenerasi, peningkatan produktivitas, dan kedaulatan petani atas sumber daya produktif.



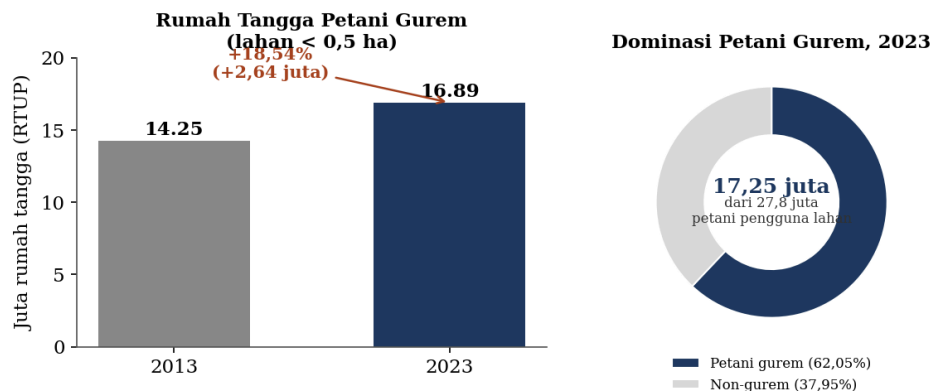
Grafik 15.2. *Struktur usia petani Indonesia 2023 berdasarkan kohort generasi.*
Sumber: *Sensus Pertanian 2023 (BPS, 2023c).*

Kerentanan tersebut diperparah oleh lemahnya sistem perlindungan sosial. Lebih dari 80% pekerja pertanian berstatus informal, sedangkan pada kelompok petani berusia 65 tahun ke atas hanya sekitar 3,1% yang bekerja secara formal. Akibatnya, jutaan petani tidak memiliki perlindungan pensiun maupun jaminan sosial yang memadai. Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) telah menjadi langkah awal, tetapi cakupannya masih terbatas, target kepesertaan kerap tidak tercapai, dan proses klaim masih dianggap rumit. Pengalaman Jepang menunjukkan pendekatan yang lebih terintegrasi. Perlindungan sosial petani—meliputi pensiun, asuransi kesehatan, asuransi jiwa, hingga perawatan lansia—dibangun melalui keanggotaan Koperasi Pertanian Jepang (JA/Nokyo), sehingga menjadi bagian dari aktivitas ekonomi sehari-hari petani. Pengalaman ini menunjukkan bahwa perlindungan sosial akan lebih efektif apabila terintegrasi dengan kelembagaan ekonomi petani yang kuat, bukan semata-mata sebagai program pemerintah yang berdiri sendiri.

Kesadaran akan pentingnya perubahan paradigma mulai tercermin dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang menempatkan kedaulatan, kemandirian, keadilan, dan keberlanjutan sebagai prinsip dasar. Namun implementasinya masih didominasi oleh subsidi, stabilisasi harga, dan peningkatan produksi, sementara penguatan akses petani terhadap tanah, benih, modal, teknologi, pasar, dan pengambilan keputusan belum menjadi prioritas. Rancangan Perubahan Ketiga UU No. 19 Tahun 2013 mengusulkan penguatan regenerasi petani, perlindungan lahan, jaminan sosial, penyuluhan, dan digitalisasi pemasaran. Berbagai organisasi petani, termasuk Serikat Petani Indonesia (SPI), mendorong agar reformasi tersebut disertai redistribusi tanah, penguatan koperasi, penyelesaian konflik agraria, serta implementasi prinsip-prinsip United Nations Declaration on the Rights of Peasants (UNDROP), yang didukung Indonesia pada 2018. Dalam kerangka tersebut, hak atas tanah, benih, air, organisasi, dan harga yang adil dipandang sebagai satu kesatuan yang menjadi dasar kedaulatan petani.

Temuan 2. Ketimpangan Struktur Agraria: Penyempitan Lahan, Konflik, dan Konversi

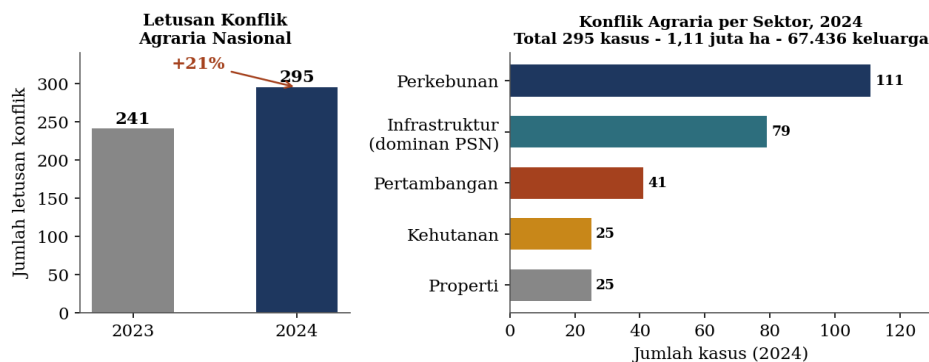
Basis penguasaan lahan petani terus menyempit. Dalam sepuluh tahun, jumlah rumah tangga petani gurem naik dari 14,25 juta menjadi 16,89 juta, atau 18,54 persen (BPS, 2023c); kini 62,05 persen petani pengguna lahan menggarap lahan kurang dari setengah hektar. BPS mengaitkan kenaikan ini dengan lahan yang semakin sempit akibat pewarisan dan penjualan.



Grafik 15.3. Kenaikan jumlah rumah tangga petani gurem 2013–2023 dan dominasinya terhadap total petani pengguna lahan.

Sumber: Sensus Pertanian BPS 2023.

Penyempitan penguasaan lahan berjalan seiring eskalasi konflik agraria. Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat 295 letusan konflik agraria sepanjang 2024, naik 21 persen dari 241 kasus pada 2023, di atas tanah seluas 1,11 juta hektar dan berdampak pada 67.436 keluarga (KPA, 2025). Sektor perkebunan menjadi penyumbang tertinggi (111 kasus, 67 persen di antaranya sawit), diikuti infrastruktur yang didominasi Proyek Strategis Nasional (79 kasus). Petani merupakan kelompok yang paling sering menjadi korban, terlibat dalam 173 dari 295 kasus.



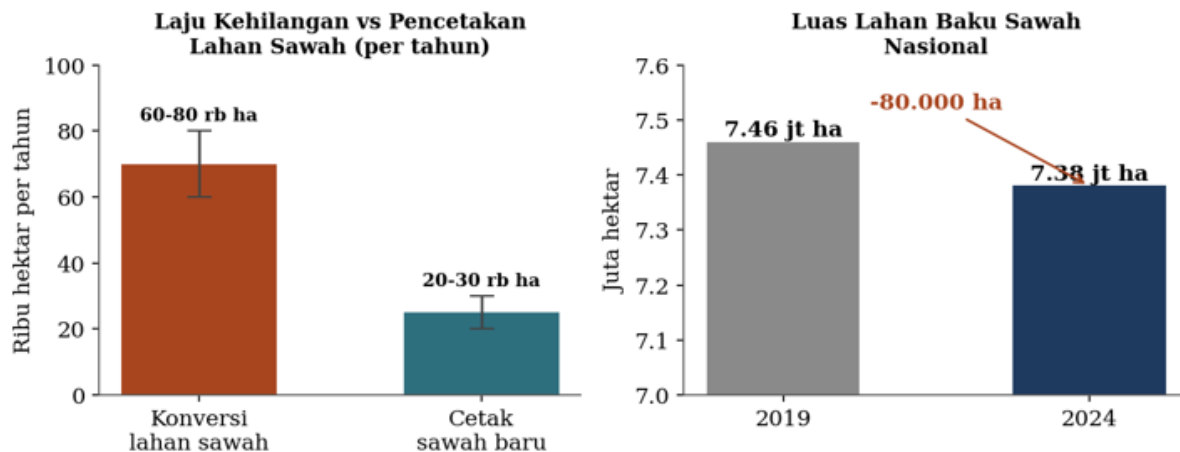
Grafik 15.4. Tren dan sebaran sektoral konflik agraria 2024.

Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria (2025)

Di sisi lain, basis produksi juga tergerus oleh konversi lahan yang melampaui pencetakan sawah baru. Estimasi laju konversi lahan sawah bervariasi antar-sumber, umumnya pada kisaran 60.000–80.000 hektar per tahun menurut data BPS dan ATR/BPN, meski sejumlah kajian menempatkannya pada 90.000–150.000 hektar per tahun. Yang konsisten di seluruh sumber: kemampuan negara mencetak sawah baru — sekitar 20.000–30.000 hektar per tahun — jauh tertinggal dari laju kehilangan. Secara neto, luas lahan baku sawah nasional turun dari 7,46 juta hektar (2019) menjadi 7,38 juta hektar (2024).

Perbandingan dengan Vietnam menunjukkan bahwa tantangan Indonesia bukanlah keniscayaan geografis atau demografis, melainkan pilihan kebijakan. Meskipun menghadapi fragmentasi lahan yang lebih parah dan tekanan urbanisasi yang tinggi, Vietnam berhasil mempertahankan luas lahan sawah sekitar 7,5 juta hektar sejak 2001. Keberhasilan ini didukung oleh dua

kebijakan utama: perlindungan hukum terhadap sedikitnya 3,5 juta hektar lahan sawah melalui Land Use Master Plan 2021–2030 dan program konsolidasi lahan (đồn điền đổi thửa) yang menggabungkan bidang-bidang kecil menjadi unit produksi yang lebih efisien tanpa memperluas luas lahan. Penelitian menunjukkan bahwa konsolidasi tersebut mampu meningkatkan produktivitas setara dengan adopsi teknologi baru (Nguyen & Warr, 2019). Sebaliknya, Indonesia masih mengandalkan pencetakan sawah baru yang tidak mampu mengimbangi laju konversi lahan, tanpa perlindungan lahan yang kuat maupun program konsolidasi lahan yang sebanding.



Grafik 15.5. Ketimpangan antara laju konversi dan pencetakan sawah, serta penyusutan lahan baku sawah nasional.

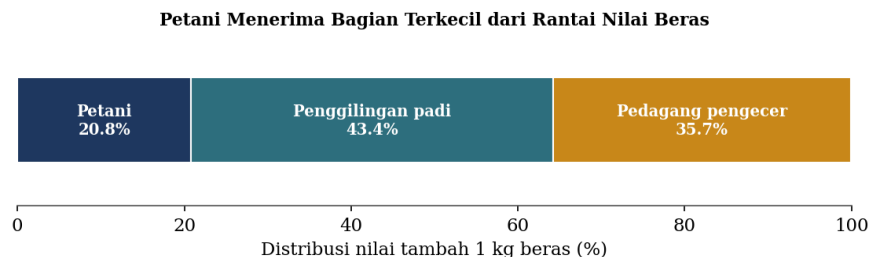
Sumber: ATR/BPN dan Kementan (dalam Kompas, 2024a, 2024b)

Tekanan ini diperberat oleh kebijakan yang mempermudah alih fungsi lahan atas nama kepentingan umum dan proyek strategis, termasuk rencana penggunaan kawasan pertanian pangan berkelanjutan untuk pembangunan perumahan dan hilirisasi. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memberikan ruang terjadinya alih fungsi lahan dilindungi apabila terkait proyek strategis nasional. Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, menargetkan 87 persen lahan baku sawah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada 2029 — efektivitasnya akan sangat bergantung pada konsistensi implementasi di tingkat daerah (Citra Melati Alam Prima, 2026).

Temuan 3. Kelembagaan Petani yang Lemah Menghasilkan Posisi Tawar yang Rendah dalam Rantai Nilai

Struktur pasar menempatkan petani sebagai penanggung risiko produksi dengan bagian keuntungan yang paling kecil. Beras, misalnya, melewati empat hingga enam pelaku sebelum sampai ke konsumen, sehingga biaya transaksi terakumulasi di sepanjang rantai (CIPS, 2018). Studi kasus distribusi nilai tambah satu kilogram beras menunjukkan petani hanya menerima sekitar 20,8 persen, sementara penggilingan padi memperoleh 43,4 persen dan pedagang pengecer 35,7 persen. Angka ini bersifat spesifik pada lokasi studi dan tidak dapat digeneralisasi

sebagai rata-rata nasional, namun polanya konsisten dengan temuan umum bahwa harga di tingkat petani tertekan oleh rantai pasok yang panjang.



Grafik 15.6. *Ilustrasi distribusi nilai tambah beras berdasarkan studi kasus penggilingan padi (Bersifat ilustratif, bukan rata-rata nasional).*

Sumber: Kusuma, Widayanti, dan Indah (2024).

Lemahnya posisi tawar petani berakar pada kelembagaan ekonomi yang belum berkembang. Di banyak negara dengan sektor pertanian yang lebih kompetitif, seperti Thailand, Vietnam, dan India, koperasi berfungsi sebagai perusahaan milik petani yang menyediakan pembiayaan, sarana produksi, penyuluhan, pengolahan hasil, pemasaran kolektif, serta negosiasi dengan industri dan eksportir (Faysse & Onsamrarn, 2018; Patil dkk., 2025). Kelembagaan tersebut memungkinkan petani memperoleh skala ekonomi, meningkatkan efisiensi, memenuhi standar mutu, memperkuat posisi tawar, dan menangkap nilai tambah yang lebih besar dalam rantai nilai. Pengalaman koperasi kopi di Vietnam, koperasi susu di India, hingga kelompok penggilingan padi di Kamerun menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan petani tidak hanya berasal dari produksi, tetapi juga dari pengolahan, standardisasi mutu, pemasaran, dan pengembangan produk bernilai tambah. Dalam model ini, pemerintah berperan membangun ekosistem yang mendukung tumbuhnya kelembagaan ekonomi petani, bukan sekadar menyalurkan program.

Sebaliknya, kelembagaan petani di Indonesia — mulai dari Koperasi Unit Desa (KUD) pada masa lalu hingga kelompok tani (Poktan), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), dan banyak koperasi pertanian saat ini — lebih banyak berkembang sebagai instrumen administratif untuk menyalurkan pupuk bersubsidi, benih, kredit, dan berbagai program pemerintah (Nuryanti dkk., 2017). Keberhasilan kelembagaan petani lebih sering diukur dari kemampuannya melaksanakan program negara daripada meningkatkan keuntungan ekonomi anggotanya. Akibatnya, fungsi koperasi sebagai perusahaan yang menghimpun modal, mengembangkan usaha pengolahan, memperluas akses pembiayaan, membangun merek, memperkuat posisi tawar, dan menghubungkan petani dengan pasar belum berkembang secara optimal.

Dalam konteks ini, pembentukan Koperasi Desa Merah Putih (KDMP) berisiko mengulang kelemahan kelembagaan yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Tanpa desain yang secara eksplisit mengatasi kelemahan kelembagaan petani yang sudah berlangsung lama, peluncuran KDMP secara masif berisiko menjadi pemborosan sumber daya — menambah struktur baru tanpa menyelesaikan akar persoalan tata kelola, kapasitas usaha, dan modal organisasi yang sudah ada. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa koperasi yang kuat tumbuh dari kebutuhan ekonomi anggotanya secara bertahap, bukan dibentuk melalui keputusan administratif dari atas ke bawah. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan pertanian tidak cukup dilakukan dengan membentuk lebih banyak koperasi; yang jauh lebih penting adalah

mentransformasikan koperasi dan organisasi petani yang telah ada menjadi institusi ekonomi yang profesional, demokratis, dan benar-benar dimiliki oleh anggotanya.

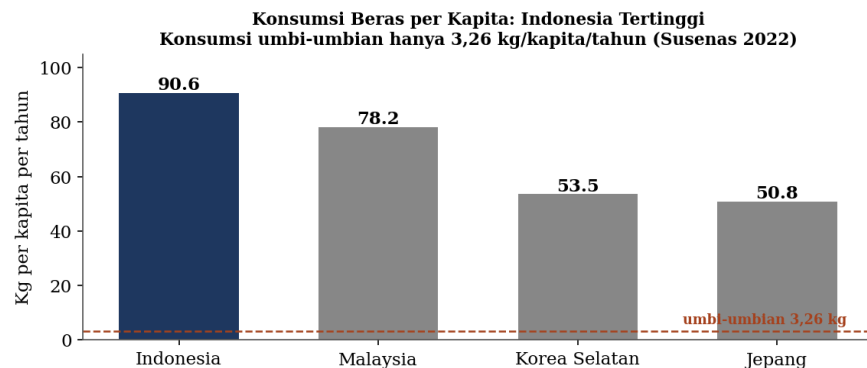
Temuan 4. Belanja Pertanian Masih Didominasi Subsidi, Bukan Investasi Produktif

Struktur belanja pemerintah masih didominasi oleh subsidi pupuk, pembangunan irigasi, bantuan benih, kredit bersubsidi, pengadaan pemerintah melalui BULOG, serta berbagai instrumen pengendalian harga dan impor. Skala intervensi ini tidak kecil: sekitar 60% dari total anggaran ketahanan pangan dalam RAPBN 2026 (Rp164,4 triliun) dialokasikan untuk dua pos, yaitu subsidi pupuk (Rp46,9 triliun) dan cadangan pangan Bulog (Rp22,7 triliun) — keduanya instrumen produksi dan stabilisasi harga, bukan investasi produktivitas atau nilai tambah jangka panjang. Realisasi semester I 2025 bahkan mencatat penyaluran subsidi pupuk naik 18,3% (yoy), menegaskan tren peningkatan alih-alih reorientasi belanja subsidi input.

Berbagai kajian menunjukkan bahwa investasi pada barang publik pertanian (*agricultural public goods*) — riset, penyuluhan, infrastruktur, sistem informasi, biosekuriti, inovasi — memberikan tingkat pengembalian ekonomi yang jauh lebih tinggi dibandingkan subsidi input, karena mampu mempercepat adopsi teknologi, meningkatkan produktivitas, memperkuat daya saing, dan mendorong pertumbuhan jangka panjang (World Bank, 2020; OECD, 2023). Sebaliknya, subsidi pupuk yang menyerap sekitar seperempat hingga sepertiga anggaran pertanian sering kali tidak tepat sasaran, rentan terhadap kebocoran, mendorong penggunaan input yang tidak efisien, serta hanya memberikan dampak terbatas terhadap peningkatan produktivitas — sekaligus mempersempit ruang fiskal untuk investasi yang lebih strategis. Di sektor kelapa sawit, misalnya, petani belajar berbudidaya dari perusahaan besar dan sering menggunakan benih buangan yang mudah diakses; dukungan pemerintah sangat minim, namun mereka berhasil karena terhubung dengan rantai pasok yang dijalankan secara profesional oleh perusahaan besar.

Temuan 5. Diversifikasi Pangan, Kerentanan Iklim, dan Defisit Penyuluhan

Ketergantungan masyarakat pada beras masih ekstrem. Badan Pusat Statistik (dalam Badan Pangan Nasional, 2025) mencatat konsumsi beras nasional mencapai 90,6 kilogram per kapita per tahun. Angka ini jauh melampaui negara-negara Asia lainnya seperti Malaysia (78,2 kg), Korea Selatan (53,5 kg), dan Jepang (50,8 kg). Dominasi ini juga terlihat dari tingkat partisipasi konsumsi, di mana 98,35 persen rumah tangga Indonesia mengonsumsi beras secara rutin berdasarkan hasil Susenas 2022. Tingginya angka tersebut menjadikan Indonesia sebagai konsumen beras terbesar keempat di dunia, dengan proyeksi konsumsi mencapai 35,3 juta ton pada 2023. Sebaliknya, konsumsi pangan lokal pengganti seperti umbi-umbian sangat tertinggal, yakni hanya 3,26 kilogram per kapita per tahun (Badan Pangan Nasional, 2025). Kondisi ini cukup ironis mengingat luas areal sagu nasional diperkirakan mencapai 5,5 juta hektare, namun potensinya belum dimanfaatkan secara optimal (Kontan.id, 2024). Ketergantungan tunggal pada beras memperbesar tekanan impor dan kerentanan terhadap gejolak harga.

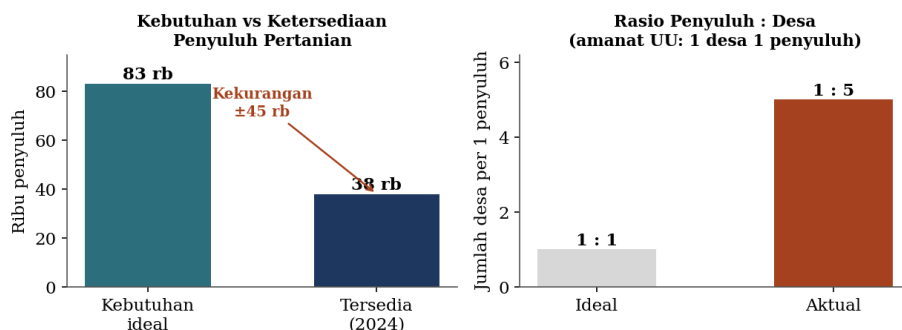


Grafik 15.7. Konsumsi beras per kapita Indonesia dibandingkan negara lain, serta rendahnya konsumsi umbi-umbian.

Sumber: Badan Pangan Nasional, 2025.

Risiko iklim sudah berdampak nyata pada produksi. Selama fenomena El Niño 2023, BMKG mencatat 23.451 hektar sawah terdampak kekeringan dan 6.964 hektar mengalami gagal panen (puso) pada Agustus 2023 saja, sementara BNPB melaporkan 1.185 bencana sepanjang Juli–September 2023, jauh lebih tinggi dibanding periode yang sama tahun sebelumnya (BMKG, 2023). Total produksi beras nasional 2023 turun 2,05 persen (± 645 ribu ton) menjadi 30,90 juta ton dibanding 2022, yang oleh BPS dikaitkan langsung dengan kekeringan akibat El Niño (BPS, 2023b). Ketimpangan akses informasi iklim juga nyata: pada peralihan musim Oktober 2023, hanya 73 dari 178 zona iklim yang mengalami musim hujan sesuai jadwal.

Layanan penyuluhan mengalami defisit struktural. Menurut Kementerian Pertanian, Indonesia membutuhkan sekitar 83.000 penyuluh, tetapi hanya tersedia sekitar 38.000 pada 2024 — kekurangan sekitar 45.000 orang. Idealnya satu desa dilayani satu penyuluh sebagaimana diamanatkan UU No. 19 Tahun 2013, namun kondisi aktual menempatkan satu penyuluh melayani hingga lima desa (Kementan, 2024). Pada November 2024 pemerintah menarik kewenangan penyuluh ke pemerintah pusat di bawah Kementan demi mempercepat program swasembada — kebijakan yang menegaskan bahwa penguatan koordinasi nasional memang dibutuhkan, tetapi sentralisasi kelembagaan tidak boleh menghilangkan fleksibilitas daerah, keragaman ekologi, dan pengetahuan lokal yang menjadi inti penyuluhan partisipatif.



Grafik 15.8. Defisit penyuluh pertanian dan rasio layanan terhadap desa.

Sumber: Kementerian Pertanian (2024).

Temuan 6. Indikator Keberhasilan Masih Berorientasi pada Produksi, Bukan Kesejahteraan

Paradigma pembangunan pertanian yang berorientasi produksi juga tercermin dalam indikator keberhasilan yang digunakan pemerintah. Selama ini kinerja sektor pertanian lebih banyak diukur melalui peningkatan produksi, luas tanam, swasembada pangan, stabilitas harga, dan terutama Nilai Tukar Petani (NTP). NTP yang pada Desember 2025 berada di angka 125,35 (BPS, 2026a) pada dasarnya merupakan perbandingan harga yang diterima dan dibayar petani — di atas 100 menandakan daya beli agregat yang positif, tetapi indikator ini belum mampu menunjukkan apakah petani menjadi lebih produktif, lebih sejahtera, memiliki aset yang lebih besar, mampu berinvestasi, atau menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi (Alta dkk., 2023), maupun kondisi penguasaan aset, beban utang, kesehatan, pendidikan, dan keberlanjutan ekologis rumah tangga tani.

Akibatnya, sistem evaluasi kebijakan cenderung memberikan insentif kepada birokrasi untuk menjaga produksi dan stabilitas harga, alih-alih mendorong transformasi ekonomi petani. Pemerintah tengah mengembangkan Indeks Kesejahteraan Petani (IKP) sebagai indikator multidimensi yang melengkapi NTP dan telah dimasukkan sebagai salah satu indikator pembangunan dalam RPJMN 2025–2029 — langkah maju karena menggeser fokus evaluasi dari sekadar daya beli menuju kesejahteraan rumah tangga petani yang lebih komprehensif. Namun demikian, IKP pada dasarnya masih merupakan indikator kesejahteraan, bukan indikator transformasi ekonomi petani; sebagian besar dimensinya masih mengukur kondisi hidup dan akses layanan dasar, sementara belum secara memadai menangkap kemampuan petani membangun usaha produktif, mengakumulasi aset, meningkatkan keuntungan, berinvestasi, mengadopsi teknologi, menciptakan nilai tambah, serta memperkuat daya saing usahanya.

Pengalaman internasional menunjukkan arah yang berbeda. Uni Eropa, melalui Common Agricultural Policy (CAP), memantau pendapatan petani, produktivitas tenaga kerja, nilai tambah, dan ketahanan ekonomi usaha tani sebagai indikator utama keberhasilan kebijakan. Amerika Serikat, melalui United States Department of Agriculture (USDA), secara rutin mengevaluasi pendapatan rumah tangga petani, kekayaan (*farm wealth*), rasio utang terhadap aset, serta tingkat pengembalian investasi (*return on assets dan return on equity*). OECD merekomendasikan agar evaluasi pembangunan pertanian mencakup produktivitas, profitabilitas, daya saing, inovasi, dan keberlanjutan (OECD, 2012).

VISI

Indonesia yang dicita-citakan adalah negara yang menempatkan kesejahteraan dan kedaulatan petani sebagai tujuan utama pembangunan pertanian. Negara menjamin akses petani terhadap sumber daya produktif, perlindungan sosial, kelembagaan ekonomi yang kuat, dan sistem pertanian yang berkelanjutan, tangguh terhadap perubahan iklim, serta mampu memberikan kehidupan yang layak bagi generasi kini dan mendatang.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Reformasi pertanian memerlukan perubahan paradigma: menempatkan petani sebagai subjek pembangunan dan pelaku usaha, bukan sekadar objek program negara. Keberhasilan

pembangunan tidak lagi diukur semata-mata dari produksi pangan, tetapi dari kemampuan petani meningkatkan produktivitas, menangkap nilai tambah, dan mencapai kesejahteraan. Perubahan ini harus tercermin dalam kebijakan, anggaran, kelembagaan, dan indikator pembangunan. Sepuluh arah kebijakan berikut menjadi agenda reformasi untuk mewujudkannya.

Rekomendasi 1. Menjalankan reforma agraria substantif dan melindungi lahan pertanian.

Reforma agraria harus melampaui sertifikasi tanah dengan mencakup redistribusi lahan, penyelesaian konflik agraria, perlindungan wilayah kelola masyarakat, pembatasan konsentrasi penguasaan tanah, serta jaminan akses terhadap air, benih, pembiayaan, dan infrastruktur. Pada saat yang sama, lahan pertanian produktif perlu dilindungi dari alih fungsi melalui pengendalian tata ruang, audit sosial-ekologis, konsultasi bermakna, dan pembatasan konversi untuk proyek strategis.

Rekomendasi 2. Mengalihkan belanja publik dari subsidi menuju investasi produktif dan perlindungan risiko.

Belanja pertanian perlu bergeser dari subsidi input menuju investasi pada penelitian, penyuluhan, benih unggul, irigasi, mekanisasi, logistik, digitalisasi, dan hilirisasi. Perlindungan risiko juga perlu diperkuat melalui pembiayaan yang sesuai karakter usaha tani, asuransi pertanian yang lebih efektif, serta pengembangan jaminan sosial bagi petani.

Rekomendasi 3. Mengakui pangan lokal dan pengetahuan lokal sebagai fondasi sistem pangan.

Kebijakan pangan perlu melampaui orientasi tunggal pada beras dengan mendorong diversifikasi pangan berbasis potensi lokal. Pengetahuan masyarakat mengenai benih, musim, tanah, dan pengelolaan sumber daya perlu diintegrasikan ke dalam penelitian, penyuluhan, pengadaan pangan, dan program gizi.

Rekomendasi 4. Mentransformasi kelembagaan petani menjadi kekuatan ekonomi kolektif.

Koperasi, kelompok tani, dan Gapoktan perlu dikembangkan sebagai organisasi bisnis milik petani yang mampu menghimpun modal, menyediakan layanan usaha, mengelola pengolahan hasil, memperkuat akses pembiayaan, serta menghubungkan petani dengan pasar domestik maupun ekspor. Pemerintah berperan membangun ekosistem pendukung, bukan sekadar membentuk organisasi baru.

Rekomendasi 5. Mengukur keberhasilan berdasarkan kesejahteraan dan kedaulatan petani.

Keberhasilan pembangunan pertanian tidak cukup diukur melalui produksi atau Nilai Tukar Petani. Pemerintah perlu mengembangkan Indeks Kesejahteraan Petani yang mengukur pendapatan, aset produktif, produktivitas usaha, akses pembiayaan, nilai tambah, ketahanan pangan rumah tangga, serta kekuatan kelembagaan petani.

Rekomendasi 6. Menjamin harga yang adil dan memperkuat rantai nilai.

Harga dasar perlu mencerminkan biaya produksi dan margin yang layak, sementara kebijakan impor harus diselaraskan dengan musim tanam domestik. Investasi pada penyimpanan, pengolahan, logistik, dan pembelian publik perlu diperkuat agar petani memperoleh porsi nilai tambah yang lebih besar.

Rekomendasi 7. Membangun pertanian yang adaptif terhadap perubahan iklim.

Transformasi pertanian perlu mengintegrasikan agroekologi, konservasi tanah dan air, diversifikasi tanaman, rehabilitasi irigasi, benih lokal, sistem peringatan dini, serta pengetahuan lokal dengan ilmu klimatologi modern.

Rekomendasi 8. Mereformasi sistem penyuluhan.

Penyuluhan harus menjadi layanan publik yang partisipatif, berbasis kebutuhan petani, dan didukung jumlah penyuluh yang memadai. Penguatan koordinasi nasional perlu tetap memberi ruang bagi keberagaman wilayah dan keterlibatan organisasi petani.

Rekomendasi 9. Mendorong regenerasi petani melalui reformasi struktural.

Regenerasi tidak cukup melalui kampanye petani muda, tetapi memerlukan akses terhadap lahan, pembiayaan, pendidikan, teknologi, pasar, serta perlindungan pendapatan yang membuat usaha tani layak secara ekonomi.

Rekomendasi 10. Memperkuat tata kelola data dan perlindungan hukum petani.

Digitalisasi harus menjadi layanan publik yang menghasilkan data pertanian yang akurat, terbuka, dan melindungi privasi petani. Pada saat yang sama, regulasi perlindungan petani perlu diperkuat melalui pembagian kewenangan yang jelas, mekanisme pengaduan yang efektif, dan harmonisasi dengan prinsip-prinsip United Nations Declaration on the Rights of Peasants (UNDROP).

PENUTUP

Selama lebih dari lima dekade, kebijakan pertanian Indonesia lebih berorientasi pada peningkatan produksi pangan, swasembada beras, dan stabilitas harga daripada pembangunan kapasitas ekonomi petani. Akar persoalan tersebut terletak pada cara negara memandang petani: selama petani diposisikan terutama sebagai produsen pangan dan penerima bantuan, belanja publik akan terus didominasi oleh subsidi dan intervensi jangka pendek, sementara investasi pada penelitian, penyuluhan, inovasi, kelembagaan petani, infrastruktur, dan pengembangan rantai nilai — fondasi utama transformasi pertanian — tetap tertinggal.

Perkembangan kebijakan terkini menambah dimensi baru pada persoalan ini: penguatan pelibatan aktor militer dalam program pangan strategis, kemudahan alih fungsi lahan atas nama proyek strategis nasional, dan digitalisasi yang berisiko ekstraktif menandai pergeseran tata kelola pangan dari pendekatan sipil-partisipatif menuju pola komando-top down yang perlu terus dinilai secara kritis dari sisi akuntabilitas, perlindungan hak petani, dan demokrasi.

Pengalaman negara-negara ASEAN menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan pertanian tidak hanya ditentukan oleh besarnya dukungan pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan membangun ekosistem yang memungkinkan petani berinovasi, meningkatkan produktivitas, dan terhubung dengan pasar. Oleh karena itu, reformasi pertanian Indonesia harus menggeser fokus dari subsidi menuju investasi produktif, dari pengelolaan komoditas menuju pembangunan petani, dari target produksi menuju peningkatan daya saing dan kemakmuran petani, serta dari tata kelola berbasis komando menuju tata kelola yang demokratis, berkeadilan agraria, ekologis, dan berpusat pada kesejahteraan petani.

DAFTAR RUJUKAN

- Agrofarm. (2025). *Konsumsi beras RI 90,6 kg per kapita per tahun, kalahkan Malaysia dan Korea*.
- Alta, A., Zahra, A., & Fauzi, A. N. (2023). *Helping farmers escape the poverty trap through sustainable livelihoods*. Center for Indonesian Policy Studies.
- [BMKG] Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika. (2023). *Pemantauan musiman Juli–September (Q3) 2023*.
- Badan Pangan Nasional. (2025). *NFA Dorong Strategi Jangka Panjang Tekan Inflasi Lewat Diversifikasi Konsumsi Pangan Lokal*. <https://pustaka.badanpangan.go.id/publikasi/74db120f0a8e5646ef5a30154e9f6deb>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. (2023a). *Hasil pencacahan lengkap Sensus Pertanian 2023 – Tahap I*.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. (2023b). Luas panen dan produksi padi di Indonesia 2023 (angka sementara). <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2023/10/16/2037/luas-panen-dan-produksi-padi-di-indonesia-2023--angka-sementara-html>.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. (2023c). *Sensus Pertanian 2023 (Portal Data)*.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. (2024). *Hasil pencacahan lengkap Sensus Pertanian 2023 – Tahap II: Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan serta indikator World Census of Agriculture (WCA) (Katalog No. 5106047)*.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. (2026a). *Nilai tukar petani (NTP) Desember 2025 sebesar 125,35 atau naik 1,05 persen*. <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/01/05/2528/nilai-tukar-petani--ntp--desember-2025-sebesar-125-35-atau-naik-1-05-persen.html>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. (2026b). *Statistik nilai tukar petani 2025*.
- Celdran, M. G., & Dacul, M. A. (2024). *An analysis of ASEAN agricultural productivity (CFA Briefer No. 2024-02)*. Center for Food and Agri Business, University of Asia and the Pacific.
- [CIPS] Center for Indonesian Policy Studies. (2018). *Peran pemerintah dalam rantai pasok beras Indonesia*.
- Citra Melati Alam Prima. (2026). *Perpres 4/2026: Mungkinkah Alih Fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD)?*. <https://citramelati.co.id/artikel/alih-fungsi-lahan-sawah-diperketat-ini-isi-penting-perpres-4-tahun-2026>
- Direktorat Jenderal Perkebunan. (2025). *Statistik perkebunan Indonesia 2024–2026 (Jilid 1)*. Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. (2022). *Pedoman Umum Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)*. Kementerian Pertanian Republik Indonesia. <https://psp.pertanian.go.id/storage/1277/PEDUM-AUTP-2022.pdf>

- Economist Impact. (2022). *Global food security index (GFSI)*.
- Ekuatorial. (2025). *KPA: Konflik agraria di Indonesia naik*.
- Faysse, N., & Onsamrarn, W. (2018). The differing strategies of agricultural cooperatives in Thailand: From managing market links to self-reliance. *Journal of Community Development Research*.
- Food and Agriculture Organization. (2026). Crops and livestock products [Data set]. FAOSTAT.
- Hamilton-Hart, N. (2019). Indonesia's quest for food self-sufficiency: A new agricultural political economy? *Journal of Contemporary Asia*, 49(5), 734–758.
- Kementerian Keuangan. (2021). *Penguatan penganggaran asuransi usaha tani padi untuk perlindungan petani yang berkelanjutan*.
<https://opini.kemenkeu.go.id/pages/read/penguatan-penganggaran-asuransi-usaha-tani-padi-untuk-perindungan-petani-yang-berkelanjutan>
- Kementerian Pertanian. (2024). *Buku statistik SDM penyuluhan pertanian 2024*.
- Kompas.com. (2023). *Sensus Pertanian 2023, BPS: Mayoritas usia petani di atas 55 tahun*.
<https://money.kompas.com/read/2023/12/04/142344826/sensus-pertanian-2023-bps-mayoritas-usia-petani-di-atas-55-tahun>
- Kompas.com. (2024). *Kekurangan 45.000 penyuluh pertanian; Lima desa hanya dilayani satu penyuluh*.
<https://money.kompas.com/read/2024/11/28/194400426/kekurangan-45.000-penyuluh-pertanian-mentan--lima-desa-hanya-dilayani-satu>
- Kompas.com. (2026). *Lahan sawah di Indonesia menyusut hingga 80.000 hektar per tahun*.
<https://www.kompas.com/properti/read/2026/07/03/130000921/lahan-sawah-di-indonesia-menyusut-hingga-80.000-hektar-per-tahun>
- Kompas.id. (2024a). *Adu balap cetak sawah vs konversi lahan*. <https://www.kompas.id/artikel/adu-balap-cetak-vs-konversi-sawah>
- Kompas.id. (2024b). *Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian*.
- [KPA] Konsorsium Pembaruan Agraria. (2025). *Potensi konflik agraria yang terus berlanjut di Indonesia — Catatan akhir tahun 2024*.
- Kontan.co.id. (2024). *Pengembangan sagu di Indonesia masih banyak terkendala*.
<https://nasional.kontan.co.id/news/pengembangan-sagu-di-indonesia-masih-banyak-terkendala>
- Kusuma, I. M., Widayanti, S., & Indah, P. N. (2024). Manajemen Rantai Pasok Produk Beras di Penggilingan Padi Sumber Baru Kecamatan Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo: Rice Product Supply Chain Management in New Source Rice Milling in Sidoarjo District, Sidoarjo Regency. *Jurnal Ilmiah Manajemen Agribisnis*, 11(1), 6–12.
<https://doi.org/10.33005/jimaemagri.v11i1.2>
- McCulloch, N., & Timmer, C. P. (2008). Rice policy in Indonesia: A special issue. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(1), 33–44.
- Media Indonesia. (2024). *Mengapa generasi muda enggan bertani? Tantangan dan upaya regenerasi di sektor pertanian Indonesia*. <https://mediaindonesia.com/ekonomi/703577/mengapa-generasi-muda-enggan-bertani-tantangan-dan-upaya-regenerasi-di-sektor-pertanian-indonesia>
- Mongabay Indonesia. (2025). *Menyoal Militerisasi dalam Proyek Pangan*.
<https://mongabay.co.id/2025/02/27/menyoal-militerisasi-dalam-proyek-pangan/>
- Nguyen, Q., & Warr, P. (2019). Land consolidation as technical change: Economic impacts in rural Vietnam. *World Development*, 127, 1–10.

- Nuryanti, S., Hakim, D. B., Siregar, H., & Sawit, M. H. (2017). Political economic analysis of rice self-sufficiency in Indonesia. *Indonesian Journal of Agricultural Science*, 18(2), 77–86.
- OECD. (2012). *OECD review of agricultural policies: Indonesia 2012*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-review-of-agricultural-policies-indonesia-2012_9789264179011-en.html
- OECD. (2023). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023: Adapting Agriculture to Climate Change*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023_b14de474-en.html
- Patil, S., Mehta, M., Pancholi, G., & Saxena, A. (2025). Unveiling the dynamics of farmer producer organizations in India: A systematic review of status, challenges, and future directions. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12, Article 758.
- Rigg, J., Salamanca, A., & Thompson, E. C. (2016). The puzzle of East and Southeast Asia's persistent smallholder. *Journal of Rural Studies*, 43, 118–133. <https://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.11.003>
- Timmer, C. P. (2004). *Food security and economic growth: An Asian perspective*. Center for Global Development.
- Vadilaksono, M. I., Syaukat, Y., & Widyastutik. (2023). Harmonization of rice production policy and rice trade policy in Indonesia. *Jurnal Manajemen & Agribisnis*, 20(1).
- World Bank. (2012). *Agriculture public spending and growth in Indonesia* (Policy Research Working Paper No. 5977).
- World Bank. (2020). *Towards a secure and fast recovery*.
- World Bank. (2023). *Food security in Indonesia: Challenges and way forward*.
- [YLBHI] Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. (2025). *Multifungsi TNI: Pengkhianatan mandat reformasi*.



**Terima kasih telah
membaca kajian ini.**

FIAD terbuka bagi siapa saja yang memiliki kepedulian,
pengetahuan, pengalaman, atau keahlian yang ingin
dibagikan untuk kepentingan publik.

Gabung di bit.ly/GabungFIAD