

Tata Kelola Pangan di Indonesia: Menuju Sistem *Food Governance* yang Kolaboratif dan Berkelanjutan

Junior Hendri Wijaya, Iman Amanda Permatasari, R Yulianus Gatot

^{1,2,3} Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Indonesia

Korespondensi Penulis: jrhendriwijaya@gmail.com

Abstrak: Indonesia telah memiliki berbagai regulasi dan kelembagaan di bidang pangan, implementasi tata kelola pangan masih menghadapi berbagai tantangan, seperti fragmentasi kebijakan, ego sektoral, alih fungsi lahan pertanian, ketergantungan terhadap impor pangan, ketimpangan distribusi, food loss dan food waste, dampak perubahan iklim, serta rendahnya tingkat digitalisasi sektor pertanian. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika tata kelola pangan di Indonesia serta mengembangkan model konseptual yang mampu memperkuat koordinasi antarpemangku kepentingan dalam penyelenggaraan sistem pangan nasional. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan (library research). Data diperoleh melalui telaah terhadap artikel ilmiah bereputasi, laporan organisasi internasional, dokumen kebijakan, dan regulasi nasional yang berkaitan dengan tata kelola pangan. Analisis data dilakukan menggunakan content analysis untuk mengidentifikasi perkembangan konsep food governance, peran aktor, tantangan tata kelola, serta merumuskan model konseptual yang relevan dengan konteks Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola pangan di Indonesia masih didominasi oleh pendekatan sektoral sehingga koordinasi antarlembaga belum berjalan secara optimal. Kompleksitas sistem pangan menuntut perubahan paradigma dari pendekatan food security menuju food systems governance yang menekankan kolaborasi, integrasi kelembagaan, pemanfaatan teknologi digital, dan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menawarkan model Integrated Collaborative Food Governance (ICFG) sebagai kerangka konseptual baru yang mengintegrasikan lima dimensi utama, yaitu collaborative leadership, institutional integration, multi-stakeholder participation, digital food governance, dan adaptive sustainability. Model ini menempatkan pemerintah sebagai koordinator (meta-governor) yang memfasilitasi sinergi antara Badan Pangan Nasional, kementerian teknis, pemerintah daerah, sektor swasta, petani, akademisi, dan masyarakat sipil dalam membangun sistem pangan yang inklusif, tangguh, dan berkelanjutan.

Kata kunci: food governance; collaborative governance; sistem pangan; ketahanan pangan; Indonesia.

Abstract: Indonesia already has various regulations and institutions in the food sector, the implementation of food governance still faces various challenges, such as policy fragmentation, sectoral egos, conversion of agricultural land, dependence on food imports, distribution inequality, food loss and food waste, the impact of climate change, and the low level of digitalization of the agricultural sector. This research aims to analyze the dynamics of food governance in Indonesia and develop a conceptual model that is able to strengthen coordination between stakeholders in the implementation of the national food system. The research uses a qualitative approach with the library research method. Data was obtained through the review of reputable scientific articles, reports of international organizations, policy documents, and national regulations related to food governance. Data analysis was carried out using content analysis to identify the development of food governance concepts, the role of actors, governance challenges, and formulate conceptual models that are relevant to the Indonesian context. The results of the study show that food governance in Indonesia is still dominated by sectoral approaches so that coordination between institutions has not run optimally. The complexity of the food system demands a paradigm shift from a food security approach to food systems governance that emphasizes collaboration, institutional integration, the use of digital technology, and the ability to adapt to environmental changes. Based on these findings, this study offers an Integrated Collaborative Food Governance (ICFG) model as a new conceptual framework that integrates five main dimensions, namely collaborative leadership, institutional integration, multi-stakeholder participation, digital food governance, and adaptive sustainability. This model places the government as a

coordinator (meta-governor) that facilitates synergy between the National Food Agency, technical ministries, local governments, the private sector, farmers, academics, and civil society in building an inclusive, resilient, and sustainable food system.

Keywords: *food governance; collaborative governance; food systems; food security; Indonesia.*

Article History :

Received 20-02-2026; Revised 02-03-2026; Accepted 25-04-2026

PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang memiliki peran strategis dalam menjamin keberlangsungan kehidupan, pembangunan ekonomi, stabilitas sosial, dan ketahanan nasional. Seiring meningkatnya jumlah penduduk dunia, perubahan iklim, degradasi lingkungan, urbanisasi, konflik geopolitik, serta gangguan rantai pasok global, isu pangan tidak lagi dipahami hanya sebagai persoalan produksi pertanian, melainkan sebagai bagian dari sistem yang kompleks dan melibatkan berbagai aktor, institusi, serta mekanisme pengambilan kebijakan. Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa (FAO) menegaskan bahwa transformasi sistem pangan memerlukan tata kelola (food governance) yang mampu mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial, lingkungan, dan kesehatan melalui koordinasi lintas sektor serta partisipasi berbagai pemangku kepentingan (FAO, 2023).

Dalam beberapa dekade terakhir, konsep food governance berkembang sebagai paradigma baru dalam pengelolaan sistem pangan. Pendekatan ini menempatkan pemerintah, sektor swasta, petani, akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan masyarakat sebagai aktor yang saling berinteraksi dalam merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan pangan. Dengan demikian, keberhasilan pembangunan pangan tidak hanya ditentukan oleh peningkatan produksi, tetapi juga oleh efektivitas koordinasi kelembagaan, transparansi kebijakan, partisipasi publik, serta kemampuan pemerintah membangun kolaborasi lintas sektor untuk mewujudkan sistem pangan yang inklusif, tangguh, dan berkelanjutan (FAO, 2023).

Indonesia memiliki potensi sumber daya pangan yang sangat besar sebagai negara agraris dengan keanekaragaman hayati yang tinggi. Sektor pertanian, perikanan, perkebunan, dan peternakan menjadi penopang utama penyediaan pangan nasional. Namun demikian, pembangunan pangan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan struktural, antara lain konversi lahan pertanian, rendahnya regenerasi petani, ketimpangan distribusi pangan, ketergantungan terhadap impor beberapa komoditas strategis, kehilangan hasil panen (food loss), pemborosan pangan (food waste), serta meningkatnya risiko akibat perubahan iklim. Di sisi lain, pandemi COVID-19 dan dinamika geopolitik global menunjukkan bahwa gangguan terhadap rantai pasok internasional dapat memengaruhi stabilitas ketersediaan dan harga pangan domestik sehingga diperlukan sistem tata kelola yang adaptif dan resilien (FAO, 2024).

Sebagai bentuk komitmen dalam menjamin pemenuhan hak atas pangan, pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menegaskan bahwa penyelenggaraan pangan dilaksanakan berdasarkan prinsip kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa negara berkewajiban menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan

konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi seimbang, serta berkelanjutan melalui penyelenggaraan sistem pangan yang terencana, terpadu, dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (Republik Indonesia, 2012).

Penguatan tata kelola pangan di Indonesia juga ditandai dengan pembentukan Badan Pangan Nasional serta pengembangan berbagai kebijakan yang berorientasi pada peningkatan produksi, penguatan cadangan pangan pemerintah, stabilisasi pasokan dan harga pangan, diversifikasi konsumsi pangan lokal, serta pengembangan sistem informasi pangan nasional. Meskipun demikian, implementasi kebijakan pangan masih menghadapi tantangan berupa koordinasi antarkementerian yang belum optimal, tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, keterbatasan integrasi data pangan, serta lemahnya sinergi antara pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama pembangunan pangan di Indonesia tidak hanya terletak pada aspek produksi, tetapi juga pada efektivitas tata kelola dalam mengintegrasikan berbagai aktor dan kepentingan dalam satu sistem kebijakan yang koheren (FAO, 2023).

Berbagai penelitian terdahulu mengenai pangan di Indonesia umumnya berfokus pada aspek ketahanan pangan, swasembada pangan, produksi pertanian, stabilitas harga, maupun keamanan pangan. Sementara itu, kajian yang secara khusus membahas tata kelola pangan (food governance) melalui perspektif governance masih relatif terbatas. Padahal, kompleksitas sistem pangan memerlukan pendekatan yang tidak hanya melihat hubungan antara pemerintah dan kebijakan, tetapi juga interaksi multipemangku kepentingan, koordinasi kelembagaan, integrasi kebijakan, serta mekanisme kolaboratif dalam menghasilkan sistem pangan yang efektif, inklusif, dan berkelanjutan. Kesenjangan tersebut menunjukkan perlunya pengembangan kajian yang menempatkan tata kelola pangan sebagai bagian dari sistem pemerintahan modern yang berbasis kolaborasi (collaborative governance) dan tata kelola adaptif (adaptive governance).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tata kelola pangan di Indonesia melalui perspektif food governance dengan mengidentifikasi dinamika kelembagaan, aktor-aktor yang terlibat, tantangan implementasi kebijakan, serta peluang pengembangan model tata kelola pangan yang kolaboratif dan berkelanjutan. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik terhadap pengembangan kajian governance sekaligus menjadi rekomendasi bagi perumusan kebijakan pangan nasional yang lebih terintegrasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan (library research) untuk menganalisis tata kelola pangan (food governance) di Indonesia. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti memahami secara mendalam dinamika tata kelola pangan melalui interpretasi terhadap berbagai kebijakan, regulasi, kelembagaan, serta hubungan antaraktor yang membentuk sistem pangan nasional (Creswell & Poth, 2018).

Studi kepustakaan dilakukan melalui penelusuran, pengumpulan, evaluasi, dan sintesis berbagai sumber ilmiah yang relevan dengan tema penelitian. Sumber data meliputi artikel

ilmiah yang terindeks pada Scopus, Web of Science, dan Google Scholar, laporan organisasi internasional seperti Food and Agriculture Organization (FAO), World Bank, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), serta dokumen kebijakan pemerintah Indonesia yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pangan nasional, seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional, dan berbagai dokumen perencanaan pembangunan nasional. Pemanfaatan berbagai sumber tersebut bertujuan memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai perkembangan konsep food governance, implementasi kebijakan pangan, serta tantangan tata kelola pangan di Indonesia (Snyder, 2019).

Pengumpulan literatur dilakukan menggunakan kata kunci food governance, food security, food systems, food policy, collaborative governance, adaptive governance, agrifood governance, Indonesia food governance, dan food sustainability. Literatur yang dipilih merupakan publikasi yang memiliki relevansi tinggi terhadap fokus penelitian, diterbitkan terutama dalam rentang tahun 2015–2025, serta berasal dari jurnal bereputasi, lembaga internasional, maupun regulasi resmi pemerintah.

Analisis data menggunakan analisis isi (content analysis) sebagaimana dikembangkan oleh Klaus Krippendorff (2018). Analisis dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu: (1) identifikasi dan seleksi literatur sesuai fokus penelitian; (2) klasifikasi informasi berdasarkan tema utama seperti kebijakan pangan, aktor tata kelola, kelembagaan, koordinasi, serta tantangan sistem pangan; (3) interpretasi hubungan antar konsep menggunakan perspektif food governance; dan (4) sintesis hasil analisis untuk membangun argumentasi mengenai model tata kelola pangan yang lebih kolaboratif dan berkelanjutan.

Sebagai landasan analisis, penelitian ini menggunakan perspektif governance yang menempatkan tata kelola sebagai proses koordinasi antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, akademisi, dan komunitas dalam menghasilkan kebijakan publik yang efektif (R. A. W. Rhodes, 1996). Perspektif tersebut diperkaya dengan teori Collaborative Governance yang dikembangkan oleh Chris Ansell dan Alison Gash (2008), yang menekankan pentingnya kolaborasi lintas aktor dalam penyelesaian persoalan publik. Selain itu, konsep Adaptive Governance digunakan untuk menjelaskan kemampuan sistem tata kelola dalam merespons perubahan lingkungan, perubahan iklim, dan dinamika sistem pangan global (Folke et al., 2005). Kombinasi ketiga perspektif tersebut digunakan untuk menganalisis efektivitas tata kelola pangan Indonesia sekaligus merumuskan model Collaborative Food Governance yang lebih adaptif, partisipatif, dan berkelanjutan.

Untuk meningkatkan validitas penelitian, dilakukan triangulasi sumber dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari artikel ilmiah, laporan organisasi internasional, dan dokumen kebijakan pemerintah. Triangulasi ini bertujuan mengurangi bias interpretasi serta meningkatkan kredibilitas hasil penelitian (Creswell & Poth, 2018).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Evolusi Tata Kelola Pangan di Indonesia

Perkembangan Konsep Food Governance

Konsep food governance berkembang sebagai respons terhadap semakin kompleksnya tantangan dalam penyelenggaraan sistem pangan global. Pada awalnya, kebijakan pangan lebih berorientasi pada peningkatan produksi pertanian (production-oriented approach) untuk menjamin kecukupan pangan masyarakat. Pendekatan tersebut dipengaruhi oleh paradigma pembangunan pertanian yang menempatkan peningkatan hasil produksi sebagai indikator utama keberhasilan sektor pangan. Namun, berbagai krisis pangan dunia, perubahan iklim, pertumbuhan penduduk, degradasi lingkungan, pandemi COVID-19, serta gangguan rantai pasok global menunjukkan bahwa peningkatan produksi semata tidak mampu menjamin terciptanya ketahanan pangan yang berkelanjutan (FAO, 2023).

Perkembangan tersebut mendorong lahirnya konsep food governance, yaitu suatu pendekatan tata kelola yang memandang sistem pangan sebagai jaringan hubungan antaraktor yang saling bergantung dalam proses produksi, distribusi, konsumsi, hingga pengelolaan limbah pangan. Berbeda dengan pendekatan tradisional yang menempatkan pemerintah sebagai aktor dominan, food governance menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, petani, masyarakat sipil, akademisi, serta organisasi internasional dalam menghasilkan kebijakan pangan yang efektif, inklusif, dan berkelanjutan (Candel, 2014).

Dalam perspektif governance, pemerintah tidak lagi dipahami sebagai satu-satunya aktor yang memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan, melainkan berperan sebagai koordinator (meta-governor) yang menghubungkan berbagai kepentingan dalam sistem pangan (Rhodes, 1996). Perubahan tersebut sejalan dengan perkembangan paradigma administrasi publik modern yang menempatkan kolaborasi, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai prinsip utama penyelenggaraan kebijakan publik (Ansell & Gash, 2008).

FAO (2023) menjelaskan bahwa food governance merupakan fondasi utama dalam transformasi sistem pangan (food systems transformation). Tata kelola pangan yang efektif harus mampu mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial, lingkungan, dan kesehatan secara bersamaan sehingga kebijakan pangan tidak hanya berorientasi pada peningkatan produksi, tetapi juga mampu menjamin keberlanjutan sumber daya alam, kesejahteraan petani, akses masyarakat terhadap pangan bergizi, serta ketahanan sistem pangan terhadap berbagai krisis global.

Dalam konteks tersebut, food governance tidak hanya berkaitan dengan regulasi pemerintah, tetapi juga mencakup mekanisme koordinasi lintas sektor, penyelarasan kebijakan antarlembaga, penguatan kapasitas kelembagaan, pemanfaatan teknologi digital, serta partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, tata kelola pangan menjadi salah satu prasyarat penting dalam mewujudkan sistem pangan yang adaptif

(adaptive food systems), resilien (resilient food systems), dan berkelanjutan (sustainable food systems) (FAO, 2023; OECD, 2023).

Pergeseran dari Food Security Menuju Food Systems Governance

Perubahan paradigma pembangunan pangan ditandai dengan pergeseran fokus dari konsep food security menuju food systems governance. Selama beberapa dekade, konsep food security menjadi landasan utama kebijakan pangan di berbagai negara. Menurut FAO (1996), ketahanan pangan (food security) tercapai ketika seluruh masyarakat memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan hidup secara aktif dan sehat. Definisi ini menekankan empat dimensi utama, yaitu ketersediaan (availability), akses (access), pemanfaatan (utilization), dan stabilitas (stability).

Meskipun demikian, pendekatan food security dinilai belum mampu menjelaskan kompleksitas sistem pangan modern. Fokus yang terlalu besar pada peningkatan produksi menyebabkan aspek tata kelola, distribusi, keberlanjutan lingkungan, perubahan perilaku konsumsi, serta hubungan kekuasaan antaraktor kurang mendapat perhatian (Ericksen, 2008). Kondisi ini semakin nyata ketika pandemi COVID-19 dan konflik geopolitik global mengganggu rantai pasok pangan internasional. Berbagai negara yang memiliki produksi pangan tinggi tetap mengalami gangguan distribusi, inflasi pangan, dan peningkatan kerawanan pangan akibat lemahnya koordinasi kelembagaan dan tingginya ketergantungan pada jaringan perdagangan global.

Sebagai respons terhadap perkembangan tersebut, muncul paradigma food systems governance yang memandang pangan sebagai bagian dari suatu sistem yang terdiri atas aktivitas produksi, pengolahan, distribusi, konsumsi, hingga pengelolaan limbah pangan yang saling berhubungan. Pendekatan ini menempatkan tata kelola sebagai instrumen utama dalam mengintegrasikan berbagai kepentingan ekonomi, sosial, lingkungan, dan kesehatan sehingga sistem pangan mampu menghasilkan manfaat yang berkelanjutan bagi masyarakat (FAO, 2023).

Dalam perspektif food systems governance, keberhasilan kebijakan pangan tidak hanya diukur melalui peningkatan produksi atau swasembada pangan, tetapi juga melalui kemampuan sistem dalam menciptakan ketahanan terhadap perubahan iklim, mengurangi kehilangan dan pemborosan pangan, meningkatkan kesejahteraan petani, memperkuat diversifikasi pangan lokal, serta mendorong pola konsumsi yang sehat dan berkelanjutan. Dengan demikian, paradigma ini memberikan ruang yang lebih luas bagi kolaborasi lintas sektor dan inovasi kelembagaan dalam penyelenggaraan sistem pangan nasional.

Evolusi Kebijakan Pangan di Indonesia

Perkembangan tata kelola pangan di Indonesia menunjukkan perubahan orientasi yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, dan pembangunan nasional. Pada masa Orde Baru, kebijakan pangan berorientasi pada peningkatan produksi melalui program Revolusi Hijau. Pemerintah memperkenalkan berbagai program intensifikasi pertanian seperti BIMAS (Bimbingan Massal), INMAS (Intensifikasi Massal), penggunaan varietas unggul, subsidi pupuk, pembangunan irigasi, serta pembentukan kelembagaan logistik melalui BULOG.

Pendekatan ini berhasil meningkatkan produksi beras nasional hingga Indonesia memperoleh penghargaan swasembada beras dari FAO pada tahun 1984 (Timmer, 2004).

Namun demikian, keberhasilan tersebut juga menimbulkan berbagai konsekuensi, antara lain ketergantungan terhadap komoditas beras, penurunan keanekaragaman pangan lokal, degradasi lingkungan akibat penggunaan pupuk dan pestisida kimia secara intensif, serta meningkatnya ketimpangan pembangunan antarwilayah. Selain itu, tata kelola pangan pada masa tersebut masih bersifat sangat sentralistik sehingga ruang partisipasi pemerintah daerah, petani, maupun masyarakat sipil relatif terbatas.

Memasuki era reformasi, desentralisasi membawa perubahan signifikan terhadap penyelenggaraan kebijakan pangan. Pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih besar dalam mengelola sektor pertanian dan ketahanan pangan sesuai karakteristik wilayah masing-masing. Selanjutnya, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagai landasan utama penyelenggaraan sistem pangan nasional. Undang-undang ini memperkenalkan paradigma baru yang tidak hanya menekankan ketahanan pangan, tetapi juga kedaulatan pangan dan kemandirian pangan sebagai prinsip dasar pembangunan pangan di Indonesia.

Transformasi kelembagaan semakin diperkuat melalui pembentukan Badan Pangan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021. Kehadiran lembaga ini bertujuan memperkuat koordinasi lintas sektor dalam perencanaan, pengendalian, distribusi, cadangan pangan pemerintah, stabilisasi harga, serta pengembangan sistem pangan nasional. Pembentukan Badan Pangan Nasional mencerminkan perubahan paradigma dari pendekatan sektoral menuju tata kelola pangan yang lebih terintegrasi.

Meskipun demikian, implementasi kebijakan pangan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Fragmentasi kelembagaan, tumpang tindih kewenangan antarkementerian, ketidaksinkronan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah, serta keterbatasan integrasi data pangan menunjukkan bahwa transformasi menuju food systems governance masih memerlukan penguatan koordinasi, kapasitas kelembagaan, dan kolaborasi multipemangku kepentingan. Oleh karena itu, pengembangan model Collaborative Food Governance menjadi penting sebagai pendekatan yang mampu menghubungkan berbagai aktor dalam mewujudkan sistem pangan nasional yang inklusif, adaptif, dan berkelanjutan.

Aktor dalam Tata Kelola Pangan Indonesia

Tata kelola pangan di Indonesia merupakan suatu sistem yang melibatkan berbagai aktor dengan kewenangan, sumber daya, dan kepentingan yang berbeda. Dalam perspektif governance, penyelenggaraan pangan tidak lagi dipahami sebagai tanggung jawab eksklusif pemerintah, melainkan sebagai hasil interaksi berbagai pemangku kepentingan (multi-stakeholder governance) yang bekerja secara kolaboratif dalam merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan pangan (Rhodes, 1996; Ansell & Gash, 2008). Pendekatan ini sejalan dengan pandangan FAO (2023) bahwa transformasi sistem pangan memerlukan koordinasi lintas sektor dan lintas aktor untuk menjamin ketahanan, keberlanjutan, dan keadilan sistem pangan.

Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat merupakan aktor utama yang memiliki kewenangan dalam menetapkan arah kebijakan pangan nasional. Melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pemerintah bertanggung jawab menjamin ketersediaan, keterjangkauan, keamanan, mutu, dan keberlanjutan pangan sebagai bagian dari pemenuhan hak dasar warga negara. Fungsi tersebut diwujudkan melalui penyusunan regulasi, pengalokasian anggaran, koordinasi antarkementerian, pengendalian harga pangan, hingga penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah (Republik Indonesia, 2012).

Dalam perspektif governance, pemerintah pusat tidak lagi hanya menjalankan fungsi government sebagai regulator, tetapi juga berperan sebagai meta-governor, yaitu aktor yang mengoordinasikan berbagai institusi dan jaringan kebijakan agar bekerja menuju tujuan yang sama (Rhodes, 1996). Peran ini menjadi penting mengingat persoalan pangan berkaitan dengan sektor pertanian, perdagangan, industri, kesehatan, lingkungan hidup, kelautan, hingga pembangunan desa.

Badan Pangan Nasional

Pembentukan Badan Pangan Nasional (Bapanas) melalui Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 merupakan langkah strategis pemerintah dalam memperkuat tata kelola pangan nasional. Badan Pangan Nasional bertugas menyelenggarakan koordinasi, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang ketersediaan pangan, stabilisasi pasokan dan harga, cadangan pangan pemerintah, kerawanan pangan, panganekaragaman konsumsi, keamanan pangan, serta pengembangan sistem informasi pangan nasional.

Pembentukan lembaga ini mencerminkan perubahan paradigma dari tata kelola pangan yang sebelumnya tersebar pada berbagai kementerian menuju sistem yang lebih terintegrasi. Dalam kerangka food governance, Badan Pangan Nasional diharapkan menjadi koordinator utama (lead institution) yang mampu mengurangi fragmentasi kebijakan, memperkuat koordinasi lintas sektor, serta meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan pangan nasional. Namun demikian, efektivitas kelembagaan tersebut masih dipengaruhi oleh kemampuan membangun sinergi dengan kementerian teknis, pemerintah daerah, BULOG, serta pelaku usaha pangan.

Kementerian Pertanian

Kementerian Pertanian memiliki peran sentral dalam meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional. Melalui berbagai program intensifikasi pertanian, pengembangan varietas unggul, penyediaan benih dan pupuk, pembangunan infrastruktur pertanian, serta penyuluhan kepada petani, kementerian ini berkontribusi terhadap peningkatan produktivitas sektor pertanian.

Dalam konteks food governance, peran Kementerian Pertanian tidak hanya terbatas pada peningkatan produksi, tetapi juga mencakup pembangunan pertanian berkelanjutan

(sustainable agriculture). Hal ini menjadi penting mengingat tantangan perubahan iklim, degradasi lahan, konversi lahan pertanian, dan penurunan jumlah petani produktif memerlukan kebijakan yang lebih adaptif dan berbasis inovasi (FAO, 2023).

Perum BULOG

Perum BULOG merupakan badan usaha milik negara yang memiliki fungsi strategis dalam menjaga stabilitas pangan nasional, khususnya komoditas beras. BULOG menjalankan fungsi pengadaan, penyimpanan, pengelolaan cadangan pangan pemerintah, distribusi pangan, serta intervensi pasar melalui operasi pasar ketika terjadi gejolak harga.

Dalam sistem tata kelola pangan, BULOG tidak hanya menjalankan fungsi ekonomi tetapi juga fungsi sosial melalui penyaluran bantuan pangan kepada masyarakat rentan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021, penugasan BULOG dalam pelaksanaan kebijakan pangan nasional dikoordinasikan oleh Badan Pangan Nasional sehingga terjadi integrasi antara fungsi kebijakan dan fungsi operasional.

Pemerintah Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan ketahanan pangan sesuai karakteristik wilayah masing-masing. Pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota berperan dalam pengembangan komoditas unggulan daerah, penyediaan cadangan pangan daerah, pengawasan keamanan pangan, pemberdayaan petani, serta pelaksanaan diversifikasi pangan lokal.

Keberhasilan tata kelola pangan nasional sangat dipengaruhi oleh kapasitas pemerintah daerah dalam mengintegrasikan kebijakan nasional dengan kebutuhan lokal. Oleh karena itu, koordinasi vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi salah satu faktor utama dalam meningkatkan efektivitas penyelenggaraan sistem pangan (OECD, 2023).

Sektor Swasta

Sektor swasta merupakan aktor yang berperan dalam produksi, pengolahan, distribusi, perdagangan, logistik, investasi, dan inovasi teknologi pangan. Kehadiran perusahaan agribisnis, industri pengolahan pangan, perusahaan logistik, hingga platform digital telah meningkatkan efisiensi rantai pasok pangan dan memperluas akses pasar bagi produk pertanian.

Meskipun demikian, keterlibatan sektor swasta perlu diimbangi dengan regulasi yang mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan publik. Dalam perspektif collaborative governance, sektor swasta diposisikan sebagai mitra strategis pemerintah dalam menciptakan sistem pangan yang efisien, inovatif, dan berkelanjutan (Ansell & Gash, 2008).

Petani

Petani merupakan aktor utama dalam penyediaan pangan nasional. Keberhasilan sistem pangan sangat bergantung pada kapasitas petani dalam memproduksi pangan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, peningkatan kesejahteraan petani, akses terhadap teknologi,

pembiayaan, informasi pasar, serta perlindungan terhadap risiko perubahan iklim menjadi bagian penting dalam tata kelola pangan.

Pendekatan food governance menempatkan petani sebagai subjek kebijakan, bukan sekadar objek pembangunan. Partisipasi organisasi petani, koperasi, dan kelompok tani dalam proses perumusan kebijakan diyakini mampu meningkatkan legitimasi dan efektivitas kebijakan pangan (Ostrom, 1990).

Akademisi

Akademisi memiliki kontribusi dalam menghasilkan inovasi, penelitian, dan rekomendasi kebijakan berbasis bukti (evidence-based policy). Perguruan tinggi dan lembaga penelitian berperan dalam mengembangkan teknologi pertanian, sistem informasi pangan, analisis ketahanan pangan, serta evaluasi kebijakan pemerintah.

Selain menghasilkan penelitian, akademisi juga berfungsi sebagai penghubung antara ilmu pengetahuan dan kebijakan publik melalui penyediaan rekomendasi strategis yang mendukung transformasi sistem pangan menuju keberlanjutan (FAO, 2023).

Masyarakat Sipil (Civil Society)

Organisasi masyarakat sipil berperan sebagai pengawas (watchdog), advokat kebijakan, sekaligus fasilitator partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan sistem pangan. Organisasi nonpemerintah, komunitas pangan lokal, organisasi petani, organisasi perempuan, dan organisasi konsumen berkontribusi dalam meningkatkan transparansi, akuntabilitas, perlindungan hak petani, serta edukasi masyarakat mengenai konsumsi pangan sehat.

Dalam perspektif collaborative governance, partisipasi masyarakat sipil merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya tata kelola pangan yang demokratis, inklusif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Ansell & Gash, 2008).

Analisis terhadap aktor-aktor dalam tata kelola pangan menunjukkan bahwa efektivitas sistem pangan nasional tidak ditentukan oleh dominasi satu lembaga, melainkan oleh kemampuan seluruh aktor membangun koordinasi, berbagi informasi, dan berkolaborasi dalam penyelenggaraan kebijakan pangan. Oleh karena itu, tantangan utama tata kelola pangan di Indonesia bukan hanya memperjelas pembagian kewenangan, tetapi juga membangun jejaring tata kelola kolaboratif (collaborative food governance) yang mampu mengintegrasikan peran pemerintah, Badan Pangan Nasional, Kementerian Pertanian, BULOG, pemerintah daerah, sektor swasta, petani, akademisi, dan masyarakat sipil dalam mewujudkan sistem pangan yang tangguh, adaptif, dan berkelanjutan.

Permasalahan Tata Kelola Pangan Indonesia

Meskipun Indonesia telah memiliki kerangka regulasi dan kelembagaan yang relatif komprehensif dalam penyelenggaraan pangan, implementasi tata kelola pangan masih menghadapi berbagai tantangan yang bersifat struktural maupun institusional. Kompleksitas sistem pangan menyebabkan setiap kebijakan tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan sektoral, melainkan membutuhkan koordinasi lintas aktor, integrasi kebijakan, serta kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan strategis. Berbagai studi

menunjukkan bahwa efektivitas food governance sangat dipengaruhi oleh kualitas koordinasi antarlembaga, kapasitas kelembagaan, serta kemampuan membangun kolaborasi multipemangku kepentingan (Ansell & Gash, 2008; Candel, 2014). Dalam konteks Indonesia, sedikitnya terdapat delapan persoalan utama yang masih menjadi tantangan dalam tata kelola pangan.

Fragmentasi Kebijakan

Salah satu persoalan mendasar dalam tata kelola pangan Indonesia adalah fragmentasi kebijakan. Penyelenggaraan pangan melibatkan berbagai kementerian dan lembaga, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Desa, Badan Pangan Nasional, Badan Pusat Statistik, serta Perum BULOG. Masing-masing institusi memiliki mandat, program, dan indikator kinerja yang berbeda sehingga sering kali menghasilkan kebijakan yang tidak terintegrasi (OECD, 2023).

Fragmentasi tersebut menyebabkan proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pangan menjadi kurang efektif. Sebagai contoh, kebijakan peningkatan produksi tidak selalu diikuti dengan penguatan distribusi, stabilisasi harga, atau pengembangan pasar sehingga surplus produksi di tingkat petani tidak selalu berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan petani maupun keterjangkauan harga di tingkat konsumen. Menurut Candel (2014), lemahnya integrasi kebijakan merupakan salah satu hambatan utama dalam implementasi food governance karena setiap aktor cenderung berorientasi pada kepentingan sektoral dibandingkan tujuan sistem pangan secara keseluruhan.

Ego Sektoral

Fragmentasi kebijakan juga memunculkan fenomena ego sektoral, yaitu kecenderungan setiap institusi mempertahankan kewenangan, sumber daya, dan kepentingannya sendiri tanpa membangun koordinasi yang efektif dengan institusi lain. Dalam tata kelola pangan, ego sektoral sering kali menyebabkan keterlambatan pengambilan keputusan, duplikasi program, serta ketidaksinkronan data dan kebijakan.

Fenomena ini menunjukkan bahwa tantangan utama tata kelola pangan bukan hanya terletak pada aspek teknis, tetapi juga pada aspek kelembagaan dan tata kelola jaringan (network governance). Rhodes (1996) menegaskan bahwa pemerintahan modern membutuhkan kemampuan pemerintah untuk mengelola jejaring aktor yang saling bergantung melalui koordinasi, negosiasi, dan kolaborasi. Oleh karena itu, keberadaan Badan Pangan Nasional sebagai lead institution harus mampu mengurangi ego sektoral melalui mekanisme koordinasi lintas kementerian dan lembaga.

Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman, industri, dan infrastruktur merupakan tantangan serius bagi keberlanjutan sistem pangan Indonesia. Pertumbuhan penduduk, urbanisasi, dan pembangunan ekonomi meningkatkan tekanan terhadap lahan pertanian produktif sehingga luas lahan sawah terus mengalami penurunan di berbagai wilayah.

Kondisi ini berpotensi menurunkan kapasitas produksi pangan nasional sekaligus meningkatkan ketergantungan terhadap impor pangan (FAO, 2023).

Selain mengurangi luas lahan produktif, konversi lahan juga berdampak pada menurunnya daya dukung lingkungan, meningkatnya risiko banjir, serta berkurangnya keanekaragaman hayati. Oleh karena itu, tata kelola pangan tidak dapat dipisahkan dari kebijakan tata ruang, perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan pengelolaan sumber daya alam secara terpadu.

Ketergantungan terhadap Impor Pangan

Meskipun Indonesia dikenal sebagai negara agraris, beberapa komoditas strategis seperti gandum, kedelai, gula, dan daging sapi masih bergantung pada impor. Ketergantungan ini menyebabkan sistem pangan nasional rentan terhadap fluktuasi harga internasional, gangguan rantai pasok global, serta dinamika geopolitik (OECD, 2023).

Impor pangan pada dasarnya dapat menjadi instrumen untuk menjaga stabilitas pasokan dalam kondisi tertentu. Namun, apabila dilakukan secara berlebihan tanpa strategi peningkatan produksi domestik, impor berpotensi melemahkan insentif bagi petani lokal dan mengurangi daya saing sektor pertanian. Oleh karena itu, kebijakan impor perlu dirancang secara adaptif dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan konsumen, produsen, dan stabilitas pasar.

Distribusi Pangan

Tantangan lain dalam tata kelola pangan Indonesia adalah ketimpangan distribusi pangan. Sebagai negara kepulauan dengan lebih dari 17.000 pulau, Indonesia menghadapi kendala geografis yang menyebabkan biaya logistik relatif tinggi dan distribusi pangan tidak merata. Akibatnya, daerah yang mengalami surplus produksi tidak selalu mampu memasok wilayah yang mengalami defisit pangan secara efisien.

FAO (2023) menekankan bahwa keberhasilan sistem pangan tidak hanya ditentukan oleh kapasitas produksi, tetapi juga oleh efisiensi rantai pasok (food supply chain). Oleh karena itu, penguatan infrastruktur logistik, sistem informasi pangan, dan konektivitas antardaerah menjadi bagian penting dalam meningkatkan efektivitas tata kelola pangan nasional.

Food Loss dan Food Waste

Persoalan kehilangan pangan (food loss) dan pemborosan pangan (food waste) juga menjadi tantangan penting dalam sistem pangan Indonesia. Food loss terjadi pada tahap produksi, panen, penyimpanan, dan distribusi akibat keterbatasan teknologi maupun infrastruktur. Sementara itu, food waste lebih banyak terjadi pada tingkat perdagangan, jasa makanan, dan rumah tangga akibat pola konsumsi yang tidak efisien.

Laporan United Nations Environment Programme (2024) menunjukkan bahwa pengurangan food loss dan food waste merupakan salah satu strategi utama dalam meningkatkan ketahanan pangan sekaligus mengurangi emisi gas rumah kaca. Dalam konteks Indonesia, upaya pengurangan kehilangan dan pemborosan pangan memerlukan kolaborasi

antara pemerintah, pelaku usaha, masyarakat, dan lembaga pendidikan melalui penguatan infrastruktur penyimpanan, edukasi konsumen, serta inovasi rantai pasok.

Perubahan Iklim

Perubahan iklim menjadi salah satu ancaman terbesar terhadap sistem pangan nasional. Peningkatan suhu, perubahan pola curah hujan, kekeringan, banjir, dan meningkatnya intensitas kejadian cuaca ekstrem berdampak langsung terhadap produktivitas pertanian dan stabilitas produksi pangan. Kondisi tersebut meningkatkan risiko gagal panen, serangan organisme pengganggu tanaman, serta penurunan kualitas hasil pertanian (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023).

Dalam perspektif food systems governance, perubahan iklim menuntut sistem tata kelola yang adaptif (adaptive governance). Pemerintah perlu mengembangkan strategi adaptasi melalui diversifikasi komoditas, pemanfaatan teknologi pertanian cerdas iklim (climate-smart agriculture), penguatan sistem peringatan dini, serta peningkatan kapasitas petani dalam menghadapi perubahan kondisi lingkungan (Folke et al., 2005).

Digitalisasi Pertanian

Perkembangan teknologi digital membuka peluang baru dalam meningkatkan efisiensi tata kelola pangan melalui penerapan smart farming, Internet of Things (IoT), kecerdasan buatan (artificial intelligence), sistem informasi geospasial, hingga big data pertanian. Digitalisasi mampu meningkatkan produktivitas, mempercepat distribusi informasi, memperluas akses pasar, dan meningkatkan transparansi rantai pasok pangan (World Bank, 2021).

Namun demikian, tingkat adopsi teknologi digital di sektor pertanian Indonesia masih menghadapi berbagai kendala, antara lain rendahnya literasi digital petani, keterbatasan infrastruktur internet di wilayah pedesaan, biaya investasi teknologi yang relatif tinggi, serta kesenjangan kapasitas sumber daya manusia. Oleh karena itu, transformasi digital perlu diintegrasikan dalam strategi tata kelola pangan nasional agar mampu memperkuat efisiensi, transparansi, dan daya saing sistem pangan.

Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa tantangan tata kelola pangan di Indonesia tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan sektoral maupun kebijakan yang berorientasi pada peningkatan produksi semata. Fragmentasi kebijakan, ego sektoral, alih fungsi lahan, ketergantungan impor, ketimpangan distribusi, food loss, perubahan iklim, dan rendahnya adopsi teknologi digital merupakan persoalan yang saling berkaitan dan memerlukan pendekatan tata kelola yang integratif. Dengan demikian, transformasi menuju Collaborative Food Governance menjadi kebutuhan mendesak untuk memperkuat koordinasi antarlembaga, meningkatkan partisipasi multipemangku kepentingan, dan membangun sistem pangan Indonesia yang lebih tangguh, adaptif, dan berkelanjutan.

Collaborative Food Governance

Integrated Collaborative Food Governance: Model Tata Kelola Pangan Indonesia

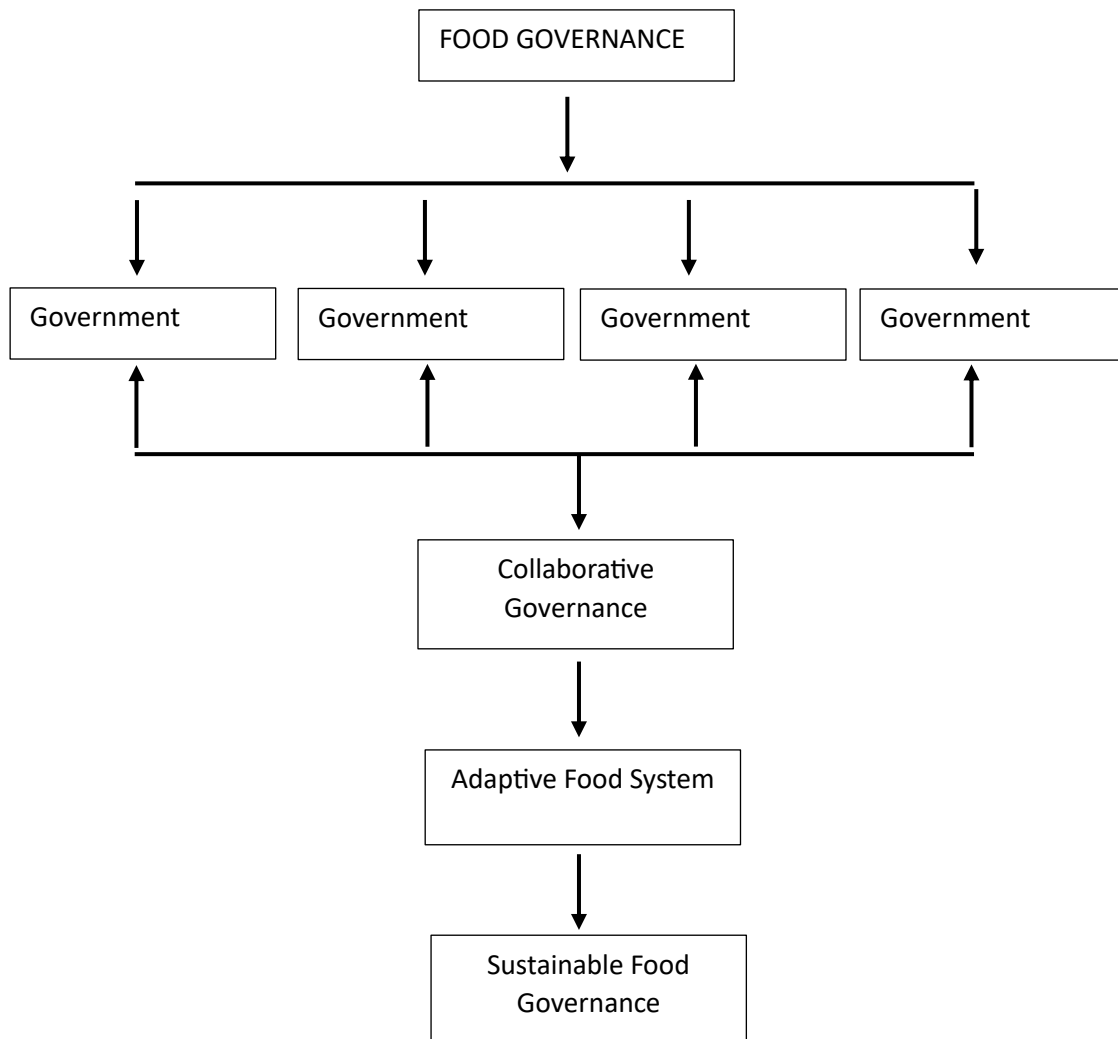
Hasil analisis pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa berbagai persoalan tata kelola pangan di Indonesia mulai dari fragmentasi kebijakan, ego sektoral, alih fungsi lahan, ketergantungan impor, ketimpangan distribusi, food loss dan food waste, perubahan iklim, hingga rendahnya tingkat digitalisasi pertanian tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan sektoral ataupun pendekatan yang hanya berorientasi pada peningkatan produksi pangan. Kompleksitas tersebut menunjukkan bahwa sistem pangan merupakan suatu sistem sosial-ekologis (social-ecological system) yang melibatkan interaksi berbagai aktor, institusi, sumber daya, serta mekanisme pengambilan keputusan yang saling bergantung (Folke et al., 2005).

Dalam perspektif governance, keberhasilan penyelenggaraan sistem pangan bergantung pada kemampuan membangun koordinasi lintas sektor, memperkuat jejaring kelembagaan, serta menciptakan mekanisme kolaboratif yang mampu mengintegrasikan kepentingan berbagai aktor (Rhodes, 1996). Oleh karena itu, penelitian ini mengusulkan sebuah model konseptual yang disebut Integrated Collaborative Food Governance (ICFG) sebagai pendekatan baru dalam tata kelola pangan Indonesia.

Model ICFG dikembangkan dengan mengintegrasikan tiga perspektif utama, yaitu Governance Network (Rhodes, 1996), Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008), dan Adaptive Governance (Folke et al., 2005). Integrasi ketiga perspektif tersebut menghasilkan suatu kerangka tata kelola yang menempatkan pemerintah sebagai koordinator utama (meta-governor), tetapi tetap memberikan ruang partisipasi yang setara kepada pemerintah daerah, Badan Pangan Nasional, kementerian teknis, sektor swasta, petani, akademisi, organisasi masyarakat sipil, serta masyarakat sebagai penerima manfaat.

Berbeda dengan model tata kelola konvensional yang bersifat hierarkis, model ICFG menekankan pentingnya kolaborasi horizontal antarpemangku kepentingan, koordinasi vertikal antara pemerintah pusat dan daerah, serta integrasi data dan informasi sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan demikian, sistem pangan tidak hanya berorientasi pada pencapaian ketahanan pangan (food security), tetapi juga diarahkan pada pembangunan sistem pangan yang berkelanjutan (sustainable food systems), tangguh terhadap krisis (resilient food systems), dan adaptif terhadap perubahan iklim serta dinamika ekonomi global (FAO, 2023).

Model ICFG terdiri atas lima komponen utama. Pertama, kepemimpinan kolaboratif (collaborative leadership) yang diwujudkan melalui peran Badan Pangan Nasional sebagai koordinator lintas sektor. Kedua, integrasi kelembagaan (institutional integration) yang bertujuan mengurangi fragmentasi kebijakan melalui sinkronisasi program dan pembagian kewenangan yang jelas. Ketiga, partisipasi multipemangku kepentingan (multi-stakeholder participation) yang memastikan keterlibatan pemerintah, dunia usaha, petani, akademisi, dan masyarakat sipil dalam seluruh tahapan kebijakan. Keempat, transformasi digital (digital governance) yang memanfaatkan sistem informasi pangan, big data, Internet of Things (IoT), serta kecerdasan buatan untuk meningkatkan efisiensi produksi, distribusi, dan pemantauan pangan. Kelima, adaptasi dan keberlanjutan (adaptive sustainability) yang menekankan kemampuan sistem pangan dalam menghadapi perubahan iklim, menjaga kelestarian lingkungan, dan meningkatkan kesejahteraan petani. Peneliti dapat mengembangkan model baru yang dapat dilihat pada gambar 1.



Gambar 1. Model Integrated Collaborative Food Governance (ICFG): Integrasi Government, Market, Community, dan Academia Menuju Adaptive Food System dan Sustainable Food Governance.

Sumber: Dikembangkan oleh penulis.

Hasil analisis mengenai dinamika tata kelola pangan di Indonesia menunjukkan bahwa tantangan penyelenggaraan sistem pangan tidak lagi dapat dijelaskan melalui pendekatan pemerintahan (government) yang bersifat hierarkis. Kompleksitas persoalan pangan, seperti fragmentasi kebijakan, ego sektoral, perubahan iklim, digitalisasi pertanian, ketimpangan distribusi, dan meningkatnya ketidakpastian sistem pangan global menuntut adanya mekanisme tata kelola yang mampu mengintegrasikan berbagai aktor dalam satu sistem yang adaptif. Oleh karena itu, penelitian ini mengembangkan model Integrated Collaborative Food Governance (ICFG) sebagai suatu kerangka konseptual yang menghubungkan dimensi kelembagaan, kolaborasi, pengelolaan sumber daya bersama, dan adaptasi sistem pangan menuju keberlanjutan.

Model ICFG dibangun atas empat landasan teoritis utama, yaitu Network Governance dari R. A. W. Rhodes (1996), Collaborative Governance dari Chris Ansell dan Alison Gash (2008), teori Common Pool Resources dari Elinor Ostrom (1990), serta konsep Governmentality dari Michel Foucault (1991). Keempat perspektif tersebut saling melengkapi dalam menjelaskan bagaimana sistem pangan dapat dikelola secara efektif di tengah meningkatnya kompleksitas hubungan antaraktor.

Perspektif Network Governance menjelaskan bahwa penyelenggaraan kebijakan publik tidak lagi didominasi oleh pemerintah sebagai satu-satunya pusat kekuasaan. Rhodes (1996) menegaskan bahwa pemerintahan modern berkembang menjadi suatu jaringan (policy network) yang terdiri atas berbagai organisasi yang saling bergantung. Dalam konteks tata kelola pangan, pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Pangan Nasional, kementerian teknis, BULOG, pelaku usaha, petani, akademisi, dan masyarakat sipil merupakan bagian dari jaringan tersebut. Hubungan antarlembaga tidak lagi bersifat komando (command and control), tetapi lebih mengedepankan koordinasi, negosiasi, dan pertukaran sumber daya dalam mencapai tujuan bersama.

Keberadaan jaringan kelembagaan tidak secara otomatis menghasilkan tata kelola yang efektif. Oleh karena itu, model ICFG mengadopsi teori Collaborative Governance yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2008). Menurut teori ini, keberhasilan kolaborasi ditentukan oleh adanya dialog tatap muka (face-to-face dialogue), pembangunan kepercayaan (trust building), komitmen bersama (commitment to process), pembagian pemahaman (shared understanding), dan pencapaian hasil antara (intermediate outcomes). Dalam sistem pangan Indonesia, kolaborasi tersebut diwujudkan melalui mekanisme koordinasi lintas sektor yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, organisasi petani, akademisi, dan masyarakat sipil dalam seluruh tahapan kebijakan, mulai dari perencanaan, implementasi, hingga evaluasi.

Selanjutnya, teori Common Pool Resources dari Ostrom (1990) memberikan dasar bahwa pangan dan sumber daya yang menopang produksi pangan seperti lahan pertanian, air, benih lokal, dan sumber daya hayati merupakan sumber daya bersama (common resources) yang memerlukan pengelolaan kolektif. Ostrom menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan sumber daya bersama tidak selalu bergantung pada kontrol pemerintah atau mekanisme pasar, tetapi juga pada kemampuan komunitas membangun aturan bersama, sistem pengawasan, dan mekanisme penyelesaian konflik. Dalam konteks Indonesia, pendekatan ini memperkuat pentingnya pemberdayaan petani, koperasi, kelembagaan lokal, serta organisasi masyarakat dalam menjaga keberlanjutan sistem pangan.

Selain aspek kelembagaan dan kolaborasi, penelitian ini juga menggunakan perspektif Governmentality dari Foucault (1991) untuk menjelaskan bahwa tata kelola pangan tidak hanya berlangsung melalui regulasi formal, tetapi juga melalui pembentukan cara berpikir, perilaku, dan praktik sosial masyarakat. Pemerintah tidak hanya mengendalikan sistem pangan melalui kebijakan dan peraturan, tetapi juga melalui berbagai strategi yang mendorong masyarakat menginternalisasi nilai-nilai tertentu, seperti diversifikasi pangan, konsumsi pangan bergizi, pengurangan food waste, penggunaan teknologi pertanian modern, dan praktik pertanian berkelanjutan. Dengan demikian, tata kelola pangan dipahami sebagai proses yang membentuk perilaku kolektif melalui kombinasi antara regulasi, pengetahuan, dan praktik sosial.

Integrasi keempat perspektif tersebut menghasilkan suatu model konseptual yang menempatkan Food Governance sebagai fondasi utama penyelenggaraan sistem pangan nasional. Pada level operasional, sistem tersebut melibatkan empat kelompok aktor utama, yaitu government, market, community, dan academia. Pemerintah berperan sebagai regulator, fasilitator, dan koordinator kebijakan; sektor pasar mendukung efisiensi produksi, investasi, distribusi, dan inovasi; komunitas, termasuk petani dan organisasi masyarakat sipil, berkontribusi melalui partisipasi, pengawasan, dan pengelolaan sumber daya lokal; sedangkan akademisi menyediakan penelitian, inovasi teknologi, serta rekomendasi kebijakan berbasis bukti (evidence-based policy).

Keempat aktor tersebut dihubungkan melalui mekanisme Collaborative Governance, sehingga proses pengambilan keputusan tidak lagi bersifat top-down, tetapi berlangsung secara partisipatif dan berbasis konsensus. Kolaborasi tersebut kemudian memperkuat terbentuknya Adaptive Food System, yaitu sistem pangan yang memiliki kemampuan belajar, berinovasi, dan beradaptasi terhadap perubahan iklim, dinamika pasar global, perkembangan teknologi, serta perubahan pola konsumsi masyarakat (Folke et al., 2005). Pada akhirnya, proses tersebut bermuara pada terwujudnya Sustainable Food Governance, yaitu tata kelola pangan yang mampu menjamin ketersediaan, aksesibilitas, stabilitas, keamanan, dan keberlanjutan pangan secara berkeadilan bagi seluruh masyarakat.

Model Integrated Collaborative Food Governance yang dikembangkan dalam penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dengan mengintegrasikan empat perspektif yang selama ini cenderung dikaji secara terpisah. Berbeda dengan model Collaborative Governance yang berfokus pada proses kolaborasi antarpemangku kepentingan, model ini menambahkan dimensi jaringan kelembagaan (network governance), pengelolaan sumber daya bersama (common pool resources), serta pembentukan perilaku melalui governmentality. Integrasi tersebut menghasilkan kerangka konseptual yang lebih komprehensif dalam menjelaskan bagaimana tata kelola pangan Indonesia dapat ditransformasikan menuju sistem yang lebih kolaboratif, adaptif, dan berkelanjutan.

Model Tata Kelola Pangan Indonesia

Model Konseptual Tata Kelola Pangan Indonesia

Berdasarkan hasil analisis mengenai evolusi tata kelola pangan, aktor yang terlibat, serta berbagai tantangan yang dihadapi sistem pangan Indonesia, penelitian ini mengusulkan sebuah model konseptual Integrated Collaborative Food Governance (ICFG) sebagai kerangka tata kelola pangan yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berkelanjutan. Model ini dibangun atas dasar pemikiran bahwa persoalan pangan merupakan isu lintas sektor (cross-sectoral issue) yang tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan administratif yang bersifat hierarkis maupun sektoral. Sebaliknya, diperlukan tata kelola yang mampu mengintegrasikan berbagai aktor, sumber daya, dan mekanisme koordinasi dalam satu ekosistem kebijakan yang saling terhubung (Ansell & Gash, 2008; Rhodes, 1996).

Model ICFG mengintegrasikan tiga landasan teoritis utama, yaitu Network Governance (Rhodes, 1996), Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008), dan Adaptive Governance (Folke et al., 2005). Integrasi ketiga perspektif tersebut menghasilkan suatu model tata kelola

yang menempatkan pemerintah sebagai meta-governor yang memfasilitasi kolaborasi antarpemangku kepentingan, sekaligus mendorong kemampuan sistem pangan untuk beradaptasi terhadap perubahan iklim, dinamika pasar global, perkembangan teknologi, dan perubahan sosial.

Dalam model ini, Badan Pangan Nasional berperan sebagai simpul koordinasi (coordination hub) yang menghubungkan kementerian teknis, pemerintah daerah, BULOG, pelaku usaha, organisasi petani, akademisi, dan masyarakat sipil. Hubungan antaraktor tidak lagi bersifat komando satu arah, tetapi dibangun melalui mekanisme koordinasi, berbagi data, penyusunan kebijakan bersama, dan evaluasi kolaboratif. Pendekatan ini memungkinkan setiap aktor memberikan kontribusi sesuai dengan kapasitas dan kewenangannya, sehingga tercipta sinergi dalam pengelolaan sistem pangan nasional. Model ICFG terdiri atas lima komponen utama, yaitu:

1. Collaborative Leadership, yang menempatkan pemerintah sebagai fasilitator dan koordinator kolaborasi lintas sektor.
2. Institutional Integration, yang bertujuan mengurangi fragmentasi kebijakan melalui harmonisasi regulasi dan pembagian kewenangan yang jelas.
3. Multi-Stakeholder Participation, yang menjamin keterlibatan aktif pemerintah, sektor swasta, petani, akademisi, dan masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan.
4. Digital Food Governance, yang memanfaatkan teknologi digital, sistem informasi pangan, big data, kecerdasan buatan (artificial intelligence), dan Internet of Things (IoT) untuk mendukung pengambilan keputusan berbasis data.
5. Adaptive Sustainability, yang menekankan kemampuan sistem pangan untuk menghadapi perubahan iklim, menjaga keberlanjutan sumber daya alam, serta meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat.

Kelima komponen tersebut saling berinteraksi membentuk suatu ekosistem tata kelola yang mampu meningkatkan efektivitas koordinasi, efisiensi rantai pasok, ketahanan pangan, dan keberlanjutan sistem pangan nasional. Dengan demikian, model ICFG tidak hanya berorientasi pada pencapaian food security, tetapi juga mendorong transformasi menuju food systems governance yang lebih inklusif, tangguh, dan berkelanjutan (FAO, 2023).

Implikasi Kebijakan

Model ICFG memiliki sejumlah implikasi kebijakan yang dapat dijadikan acuan dalam reformasi tata kelola pangan di Indonesia.

Pertama, pemerintah perlu memperkuat fungsi koordinasi Badan Pangan Nasional sebagai lembaga pengarah kebijakan pangan lintas sektor. Penguatan ini mencakup penyelarasan regulasi, mekanisme koordinasi antarkementerian, serta integrasi perencanaan pangan nasional dan daerah. Pendekatan tersebut diharapkan dapat mengurangi tumpang tindih kewenangan dan meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan (OECD, 2023).

Kedua, diperlukan pengembangan Sistem Informasi Pangan Nasional Terintegrasi yang menghubungkan data produksi, distribusi, stok, harga, konsumsi, dan kerawanan pangan secara real-time. Integrasi data akan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, mempercepat

respons terhadap gejolak pasokan dan harga, serta memperkuat transparansi tata kelola pangan (World Bank, 2021).

Ketiga, kebijakan pangan perlu memperluas ruang partisipasi bagi petani, koperasi, organisasi masyarakat sipil, perguruan tinggi, dan sektor swasta dalam proses perumusan maupun evaluasi kebijakan. Partisipasi multipemangku kepentingan akan meningkatkan legitimasi kebijakan sekaligus memperkuat akuntabilitas publik (Ansell & Gash, 2008).

Keempat, pemerintah perlu mempercepat transformasi digital sektor pertanian melalui pengembangan smart farming, layanan penyuluhan digital, sistem peringatan dini berbasis iklim, pemasaran digital hasil pertanian, serta pembiayaan berbasis teknologi finansial (agri-fintech). Transformasi digital akan meningkatkan efisiensi produksi, memperluas akses pasar, dan memperkuat daya saing sektor pertanian nasional.

Kelima, seluruh kebijakan pangan perlu mengintegrasikan prinsip keberlanjutan melalui perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, pengurangan food loss dan food waste, pengembangan pangan lokal, serta adaptasi terhadap perubahan iklim. Integrasi tersebut akan mendukung pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs), khususnya tujuan mengakhiri kelaparan, mewujudkan pertanian berkelanjutan, serta meningkatkan ketahanan terhadap perubahan iklim (FAO, 2023).

Roadmap Implementasi Integrated Collaborative Food Governance

Implementasi model ICFG memerlukan strategi yang bertahap agar perubahan tata kelola dapat berlangsung secara sistematis. Penelitian ini mengusulkan roadmap implementasi yang terdiri atas tiga fase. Dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Roadmap implementasi ICFG

Fase	Waktu	Fokus
Fase I	Jangka Pendek: 1–3 Tahun	Fokus utama pada fase awal adalah penguatan kelembagaan dan koordinasi kebijakan. Pemerintah perlu melakukan harmonisasi regulasi, memperjelas pembagian kewenangan antarlembaga, membangun mekanisme koordinasi lintas sektor yang rutin, serta mengembangkan basis data pangan nasional yang terintegrasi. Pada tahap ini, peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan penguatan sistem informasi menjadi prioritas utama.
Fase II	Jangka Menengah: 4–7 Tahun	Pada fase kedua, implementasi diarahkan pada penguatan kolaborasi multipemangku kepentingan dan transformasi digital. Pemerintah bersama sektor swasta, akademisi, organisasi petani, dan masyarakat sipil mengembangkan inovasi teknologi pertanian, memperluas penggunaan sistem pertanian presisi (precision agriculture), memperkuat rantai pasok pangan, serta meningkatkan literasi digital bagi petani. Selain itu, pemerintah daerah didorong mengembangkan model tata kelola pangan berbasis potensi lokal sehingga kebijakan nasional dapat diterjemahkan sesuai karakteristik wilayah.
Fase III	Jangka Panjang: 8–15 Tahun	Tahap akhir diarahkan pada terbentuknya sistem Food Systems Governance yang adaptif, berkelanjutan, dan tangguh terhadap berbagai krisis. Sistem pangan nasional diharapkan telah memiliki koordinasi lintas sektor yang kuat, pemanfaatan teknologi digital secara luas, integrasi data nasional, perlindungan sumber daya alam, serta partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan. Pada fase ini, keberhasilan tata kelola pangan tidak hanya diukur melalui peningkatan

		produksi, tetapi juga melalui peningkatan kesejahteraan petani, efisiensi rantai pasok, kualitas gizi masyarakat, ketahanan terhadap perubahan iklim, dan keberlanjutan lingkungan.
--	--	---

Kontribusi Teoretis dan Praktis

Model Integrated Collaborative Food Governance (ICFG) memberikan kontribusi teoretis dengan memperluas konsep Collaborative Governance melalui integrasi dimensi kelembagaan, transformasi digital, dan keberlanjutan sistem pangan. Berbeda dengan model kolaboratif yang lebih umum, ICFG dirancang secara spesifik untuk menjawab kompleksitas tata kelola pangan di Indonesia yang ditandai oleh banyaknya aktor, fragmentasi kebijakan, serta tantangan perubahan iklim dan transformasi digital.

Secara praktis, model ini menawarkan kerangka kebijakan yang dapat menjadi acuan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Pangan Nasional, sektor swasta, organisasi petani, dan masyarakat sipil dalam membangun sistem pangan yang lebih terintegrasi. Dengan demikian, implementasi ICFG diharapkan mampu memperkuat koordinasi lintas sektor, meningkatkan efisiensi tata kelola, memperkuat ketahanan pangan, serta mendukung pencapaian pembangunan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola pangan di Indonesia merupakan sistem yang kompleks dan melibatkan interaksi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Pangan Nasional, Kementerian Pertanian, BULOG, sektor swasta, petani, akademisi, serta masyarakat sipil. Berbagai regulasi, terutama Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, telah memberikan landasan normatif bagi penyelenggaraan pangan nasional berdasarkan prinsip kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Namun demikian, implementasi tata kelola pangan masih menghadapi tantangan berupa fragmentasi kebijakan, koordinasi lintas sektor yang belum optimal, tumpang tindih kewenangan, keterbatasan integrasi data pangan, serta rendahnya sinergi antaraktor.

Hasil kajian menunjukkan bahwa paradigma pembangunan pangan di Indonesia masih cenderung berorientasi pada peningkatan produksi dan ketahanan pangan (food security). Padahal, tantangan kontemporer seperti perubahan iklim, alih fungsi lahan, ketimpangan distribusi pangan, ketergantungan impor beberapa komoditas strategis, food loss, food waste, serta disrupsi rantai pasok global menuntut pendekatan yang lebih menyeluruh. Oleh karena itu, tata kelola pangan perlu diarahkan pada perspektif food systems governance yang memandang pangan sebagai sistem yang mencakup produksi, distribusi, konsumsi, kesehatan, lingkungan, dan kesejahteraan petani secara terpadu.

Berdasarkan perspektif governance, collaborative governance, dan adaptive governance, penelitian ini menegaskan bahwa penguatan tata kelola pangan tidak dapat bergantung pada pemerintah semata. Diperlukan model Collaborative Food Governance yang menempatkan pemerintah sebagai koordinator dan fasilitator, sementara sektor swasta, petani, akademisi, dan masyarakat sipil berperan aktif dalam proses perumusan kebijakan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi sistem pangan. Model ini juga perlu didukung oleh pemanfaatan teknologi digital,

integrasi data pangan nasional, penguatan kelembagaan lokal, serta mekanisme koordinasi lintas sektor yang lebih efektif.

Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa transformasi tata kelola pangan di Indonesia harus diarahkan pada pembangunan sistem pangan yang kolaboratif, adaptif, inklusif, dan berkelanjutan. Penguatan koordinasi kelembagaan, partisipasi multipemangku kepentingan, integrasi kebijakan, serta pemanfaatan inovasi teknologi menjadi kunci untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional sekaligus mendukung pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs).

Implikasi kebijakan

- a) Memperkuat koordinasi lintas sektor antara Badan Pangan Nasional, kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah, dan aktor non-pemerintah.
- b) Mengintegrasikan data pangan nasional untuk mendukung perencanaan, distribusi, dan pengambilan keputusan yang berbasis bukti.
- c) Mendorong partisipasi petani, masyarakat sipil, dan sektor swasta dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan pangan.
- d) Mengembangkan sistem pangan yang adaptif terhadap perubahan iklim melalui inovasi teknologi, diversifikasi pangan lokal, dan penguatan cadangan pangan.
- e) Mewujudkan tata kelola pangan yang berkelanjutan dengan memperhatikan aspek ekonomi, sosial, lingkungan, kesehatan, dan kesejahteraan petani.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- C. Peter Timmer. (2004). Food security and economic growth: An Asian perspective. *Asian-Pacific Economic Literature*, 18(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8411.2004.00129.x>
- Candel, J. J. L. (2014). Food security governance: A systematic literature review. *Food Security*, 6(4), 585–601. <https://doi.org/10.1007/s12571-014-0364-2>
- Chris Ansell, & Alison Gash. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Elinor Ostrom. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- FAO. (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. Rome: Food and Agriculture Organization.

- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441–473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Food and Agriculture Organization. (1996). Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. FAO.
- Food and Agriculture Organization. (2023). Governance innovation for sustainable development of food systems. FAO. FAO Governance Innovation for Sustainable Development of Food Systems
- Food and Agriculture Organization. (2023). The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO.
- Food and Agriculture Organization. (2024). Modelling the impacts of policy interventions for food systems transformation in Indonesia. FAO. FAO Modelling the Impacts of Policy Interventions for Food Systems Transformation in Indonesia
- John M. Ericksen. (2008). Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environmental Change*, 18(1), 234–245. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2007.09.002>
- Klaus Krippendorff. (2018). Content Analysis: An Introduction to Its Methodology (4th ed.). Sage Publications.
- OECD. (2023). Making Better Policies for Food Systems. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). Making Better Policies for Food Systems. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en>
- R. A. W. Rhodes. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339.
- World Bank. (2021). Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture. Washington, DC: World Bank.