

**TATA KELOLA KEBIJAKAN PENGURANGAN KETERGANTUNGAN IMPOR
GANDUM DALAM PERSPEKTIF KETAHANAN PANGAN INDONESIA**

Farid Bayu Murti¹, Benny Osta Nababan², Arief Safari³, Aulia Rizki Wicaksono⁴

^{1,2,3,4} Prodi Ketahanan Pangan, Fakultas Keamanan Nasional, Universitas Pertahanan Republik Indonesia
Email Korespondensi: faridbayum@gmail.com

ABSTRACT

Indonesia's dependence on wheat imports has continued to increase along with the expansion of wheat-based food consumption and the growth of processed food industries. This condition creates vulnerabilities in the national food security system, as wheat supply is highly affected by global market dynamics, geopolitical conflicts, international price fluctuations, and exchange rate volatility. This study aims to analyze the factors driving wheat import dependence, its implications for food security, and policy alternatives that can be implemented to reduce such dependence. The study employs a qualitative-analytical approach supported by secondary data from statistical documents, policy reports, academic literature, and limited expert judgment. Expert judgment was conducted involving four respondents from government, academia/research, and the food industry. The findings show that wheat import dependence is not only caused by agro-climatic limitations, but also by the structure of the national food industry, consumption patterns, and the limited integration of wheat risk management into food policy governance. The expert assessment indicates that local food diversification and partial wheat flour substitution received the highest average scores, each at 3.25. Strategic wheat reserves received an average score of 3.00, while the development of tropical-adaptive wheat varieties received the lowest score of 2.25. These findings suggest that reducing wheat import dependence requires a hybrid policy approach that combines local food diversification, partial wheat flour substitution, and strategic wheat reserves as a stabilization instrument. This study emphasizes the importance of cross-sectoral food governance involving government, industry, academia, and society.

Keywords: Wheat Imports; Food Security; Food Governance; Food Diversification; Public Policy.

ABSTRAK

Ketergantungan Indonesia terhadap impor gandum terus meningkat seiring berkembangnya konsumsi pangan berbasis terigu dan ekspansi industri pangan olahan. Kondisi ini menimbulkan kerentanan dalam sistem ketahanan pangan nasional karena pasokan gandum sangat dipengaruhi oleh dinamika pasar global, konflik geopolitik, fluktuasi harga internasional, dan perubahan nilai tukar. Penelitian ini bertujuan menganalisis faktor penyebab ketergantungan impor gandum, dampaknya terhadap ketahanan pangan, serta alternatif strategi kebijakan yang dapat diterapkan untuk mengurangi risiko ketergantungan tersebut. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif-analitis dengan dukungan data sekunder dari dokumen statistik, laporan kebijakan, literatur akademik, dan penilaian ahli terbatas. Penilaian ahli dilakukan terhadap empat responden yang berasal dari unsur pemerintah, akademisi/peneliti, dan industri pangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketergantungan impor gandum tidak hanya disebabkan oleh keterbatasan agroklimat, tetapi juga oleh struktur industri pangan nasional, pola konsumsi masyarakat, dan belum kuatnya tata kelola risiko gandum dalam kebijakan pangan. Hasil penilaian ahli menunjukkan bahwa diversifikasi pangan lokal dan substitusi parsial terigu memperoleh skor rata-rata tertinggi, masing-masing sebesar 3,25. Cadangan strategis gandum memperoleh skor 3,00, sedangkan pengembangan varietas gandum adaptif tropis memperoleh skor 2,25. Temuan ini menunjukkan bahwa pengurangan ketergantungan impor gandum memerlukan pendekatan hibrida yang menggabungkan diversifikasi pangan lokal, substitusi parsial terigu, dan cadangan strategis gandum sebagai instrumen stabilisasi. Penelitian ini menegaskan pentingnya tata kelola pangan lintas sektor yang melibatkan pemerintah, industri, akademisi, dan masyarakat.

Kata kunci: Impor Gandum, Ketahanan Pangan, Tata Kelola Pangan, Diversifikasi Pangan, Kebijakan Publik.

PENDAHULUAN

Gandum telah berkembang menjadi komoditas yang memiliki peran strategis dalam sistem pangan Indonesia, meskipun secara agroklimat tidak sesuai untuk dibudidayakan secara luas di wilayah tropis. Tingginya permintaan gandum terutama didorong oleh ekspansi industri pangan berbasis terigu, seperti mi instan, roti, dan produk bakery. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa sepanjang periode 2017–2024, volume impor gandum Indonesia berada pada kisaran 9,35–11,71 juta ton per tahun, menempatkan Indonesia sebagai salah satu importir gandum terbesar di dunia (Badan Pusat Statistik, 2024).

Tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pasokan gandum impor menjadikan Indonesia sangat rentan terhadap dinamika eksternal. Fluktuasi harga internasional, gangguan produksi di negara pengekspor, konflik geopolitik seperti perang Rusia–Ukraina, serta volatilitas nilai tukar berpotensi mengganggu stabilitas pasokan gandum domestik. Dalam konteks tersebut, gandum tidak lagi sekadar komoditas ekonomi, melainkan menjadi titik sensitif dalam sistem ketahanan pangan nasional yang memengaruhi aspek ketersediaan, keterjangkauan harga, dan stabilitas akses pangan masyarakat (FAO, 2024; OECD & FAO, 2024).

Ketergantungan impor gandum Indonesia dapat dikategorikan sebagai *structural import dependence*, yaitu kondisi ketergantungan yang muncul akibat keterbatasan ekologis dan teknologi produksi domestik, bukan semata-mata karena lemahnya intervensi kebijakan. Implikasi dari kondisi ini adalah terbatasnya ruang kebijakan di sisi produksi, sehingga upaya pengurangan ketergantungan perlu difokuskan pada pengelolaan konsumsi, struktur industri, serta manajemen risiko pasokan. Oleh karena itu, kebijakan gandum tidak dapat disamakan dengan kebijakan swasembada komoditas tropis seperti beras atau jagung, melainkan memerlukan pendekatan yang lebih adaptif dan realistis (Maula, 2023; Rizqi et al., 2024).

Pemerintah Indonesia telah mendorong kebijakan diversifikasi pangan melalui berbagai instrumen regulasi, mulai dari Inpres Nomor 14 Tahun 1974 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat, Inpres Nomor 20 Tahun 1979 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat, Perpres Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal, hingga Perpres Nomor 81 Tahun 2024 tentang Percepatan Penganekaragaman Pangan Berbasis Potensi Sumber Daya Lokal. Kebijakan tersebut diarahkan untuk memperkuat pemanfaatan pangan lokal seperti sorgum, sagu, singkong, dan umbi-umbian. Namun, berbagai kebijakan diversifikasi pangan tersebut belum sepenuhnya mampu menekan peningkatan kebutuhan gandum nasional. Kondisi ini menunjukkan perlunya kajian strategi kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada perubahan konsumsi, tetapi juga pada tata kelola industri, perdagangan, dan manajemen risiko pasokan.

Dari perspektif ketahanan pangan, ketergantungan yang berlebihan pada satu komoditas impor menciptakan risiko sistemik. Gangguan pasokan atau kenaikan harga gandum global dapat meningkatkan biaya produksi industri pangan berbasis terigu dan berpotensi kenaikan harga pada tingkat konsumen. Mengingat produk berbasis terigu merupakan sumber pangan terjangkau bagi sebagian besar masyarakat berpendapatan rendah, volatilitas harga gandum berisiko menurunkan daya beli dan meningkatkan kerentanan pangan kelompok rentan (World Bank, 2023; Nugroho, 2023).

Kerangka ketahanan pangan yang dikembangkan FAO menempatkan ketersediaan, akses, pemanfaatan, dan stabilitas sebagai empat dimensi utama yang saling berkaitan. Ketergantungan terhadap impor gandum secara langsung memengaruhi dimensi ketersediaan dan stabilitas, sementara fluktuasi harga global berpotensi mengganggu akses pangan, khususnya bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah (FAO, 2023; FAO, 2024).

Penelitian ini berangkat dari dua landasan konseptual, yaitu ketahanan pangan dan tata kelola kebijakan pangan. Dalam kerangka ketahanan pangan, pangan tidak hanya dilihat dari ketersediaannya secara fisik, tetapi juga dari kemampuan masyarakat untuk mengakses, memanfaatkan, dan memperoleh pangan secara stabil dari waktu ke waktu. Empat dimensi tersebut penting digunakan untuk membaca posisi gandum dalam sistem pangan Indonesia karena pasokan gandum nasional hampir sepenuhnya bergantung pada impor. Ketika pasokan dan harga gandum dunia terganggu, dampaknya tidak hanya muncul pada sisi perdagangan, tetapi juga dapat memengaruhi akses masyarakat terhadap produk pangan berbasis terigu yang telah menjadi bagian dari konsumsi harian, seperti mi, roti, dan produk olahan lainnya (FAO, 2023; FAO, 2024).

Selain itu, penelitian ini menggunakan perspektif tata kelola kebijakan pangan untuk memahami bahwa ketergantungan impor gandum bukan hanya persoalan teknis produksi atau perdagangan luar negeri. Persoalan ini juga berkaitan dengan koordinasi antaraktor, arah kebijakan industri pangan, pilihan konsumsi masyarakat, mekanisme stabilisasi pasokan, serta kemampuan pemerintah dalam mengantisipasi risiko eksternal. Dalam konteks tersebut, kebijakan pangan perlu dipahami sebagai proses lintas sektor yang melibatkan pemerintah, pelaku usaha, akademisi, lembaga riset, dan masyarakat. Pendekatan tata kelola menjadi relevan karena pengurangan ketergantungan impor gandum tidak dapat dilakukan melalui satu instrumen kebijakan tunggal, melainkan membutuhkan kombinasi kebijakan yang saling melengkapi (Badan Pangan Nasional, 2024; OECD & FAO, 2024).

Urgensi penelitian ini semakin kuat karena impor gandum Indonesia masih berada pada tingkat yang tinggi dan cenderung mengikuti peningkatan konsumsi pangan berbasis terigu. Ketergantungan tersebut membuat Indonesia rentan terhadap perubahan harga internasional, gangguan rantai pasok, konflik geopolitik, dan pelemahan nilai tukar. Pengalaman gangguan pasar pangan global dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa negara importir pangan perlu memiliki strategi mitigasi risiko agar stabilitas pangan domestik tidak sepenuhnya ditentukan oleh pasar internasional (World Bank, 2023; Lin et al., 2023). Oleh karena itu, diperlukan kajian yang tidak hanya menjelaskan penyebab ketergantungan impor gandum, tetapi juga menilai alternatif kebijakan yang realistis untuk memperkuat ketahanan pangan nasional.

Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi pendekatan ketahanan pangan dan tata kelola kebijakan dalam menilai alternatif strategi pengurangan ketergantungan impor gandum. Berbeda dari penelitian sebelumnya yang cenderung membahas tren impor gandum, diversifikasi pangan, atau dampak dinamika pasar global secara terpisah, penelitian ini menggunakan penilaian ahli terbatas untuk melihat efektivitas dan realisme beberapa alternatif strategi kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjelaskan penyebab dan dampak ketergantungan impor gandum, tetapi juga menawarkan prioritas strategi kebijakan yang lebih operasional dalam kerangka tata kelola ketahanan pangan nasional.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-analitis dengan orientasi analisis kebijakan publik. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada penjelasan faktor penyebab ketergantungan impor gandum, dampaknya terhadap ketahanan pangan, serta penilaian terhadap beberapa alternatif strategi kebijakan. Dalam konteks ini, analisis kebijakan digunakan untuk membaca persoalan gandum bukan hanya sebagai isu perdagangan, tetapi juga sebagai bagian dari tata kelola ketahanan pangan nasional.

Data yang digunakan terdiri atas data sekunder dan data primer terbatas. Data sekunder diperoleh dari dokumen statistik, laporan pemerintah, laporan lembaga internasional, dokumen kebijakan, dan literatur akademik yang berkaitan dengan impor gandum, ketahanan pangan, diversifikasi pangan, serta kebijakan pangan. Data tersebut digunakan untuk menggambarkan perkembangan impor gandum Indonesia, menjelaskan faktor penyebab ketergantungan, dan membangun dasar analisis kebijakan.

Data primer diperoleh melalui kuesioner expert judgment kepada empat responden yang memiliki keterkaitan dengan isu pangan, kebijakan, dan industri. Responden terdiri atas dua unsur pemerintah, satu akademisi/peneliti, dan satu pelaku industri pangan/terigu/bakery. Penilaian dilakukan terhadap empat alternatif strategi, yaitu diversifikasi pangan lokal non-terigu, substitusi parsial terigu oleh industri pangan, cadangan strategis gandum, dan pengembangan varietas gandum adaptif iklim tropis.

Setiap responden memberikan skor menggunakan skala 1–5, dengan skor 1 menunjukkan efektivitas sangat rendah dan skor 5 menunjukkan efektivitas sangat tinggi. Responden juga diminta memilih strategi yang dinilai paling realistis diterapkan dalam jangka waktu 1–3 tahun. Data dianalisis melalui analisis deskriptif terhadap dokumen dan data statistik, kemudian dilanjutkan dengan penghitungan total skor dan rata-rata skor pada hasil expert judgment. Hasil penilaian ahli digunakan sebagai masukan eksploratif, bukan sebagai dasar generalisasi statistik, mengingat jumlah responden dalam penelitian ini masih terbatas

Tabel 1: Profil Responden Expert Judgement

Responden	Peran/Instansi	Lama Pengalaman	Keterlibatan dalam Isu Gandum/Ketahanan Pangan
R1	Pemerintah	>10 tahun	Tidak langsung terlibat
R2	Pemerintah	>10 tahun	Advokasi/program lapangan
R3	Akademisi/Peneliti	<5 tahun	Tidak langsung terlibat
R4	Industri pangan/terigu/bakery	>10 tahun	Industri/bisnis pangan

Sumber: Hasil kuesioner expert judgment, diolah oleh penulis, 2026

PEMBAHASAN

Penyebab Ketergantungan Impor Gandum: Masalah Struktural, Bukan Sekadar Teknis

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, impor biji gandum dan meslin Indonesia selama periode 2017-2024 mengalami fluktuasi. Penurunan terbesar terjadi pada tahun 2022 sebesar 16,29%, sedangkan peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2023 sebesar 13,16%. Dalam periode tersebut, volume impor terendah terjadi pada tahun 2022 sebesar 9,35 juta ton, sedangkan volume tertinggi terjadi pada tahun 2024 sebesar 11,71 juta ton.

Tabel 2: Data Impor Biji Gandum dan Meslin Indonesia Tahun 2017 – 2024.

No	Tahun	Volume (Juta ton)	Persentase perubahan (%)
1	2017	11,22	
2	2018	10,08	-10,16
3	2019	10,66	5,75
4	2020	10,28	-3,56
5	2021	11,17	8,66
6	2022	9,35	-16,29
7	2023	10,58	13,16
8	2024	11,71	10,68

Sumber: Badan Pusat Statistik (2024), diolah

Ketergantungan Indonesia terhadap impor gandum tidak dapat dijelaskan hanya melalui keterbatasan agroklimat, meskipun faktor tersebut merupakan determinan utama. Penjelasan yang terlalu menekankan aspek ekologis berisiko menyederhanakan persoalan dan mengaburkan dimensi kebijakan yang lebih dalam. Ketergantungan gandum justru terbentuk melalui kombinasi antara keterbatasan produksi domestik, arah kebijakan pangan yang permisif terhadap impor, serta struktur industri pangan yang sangat terintegrasi dengan bahan baku terigu impor. Rizqi et al. (2024) memproyeksikan bahwa impor gandum Indonesia berpotensi meningkat hingga tahun 2030 dengan rata-rata kenaikan sebesar 6,38% per tahun.

Secara kebijakan, tidak adanya target eksplisit pengurangan ketergantungan gandum dalam dokumen perencanaan pangan nasional menunjukkan bahwa gandum cenderung diperlakukan sebagai komoditas “netral kebijakan”. Berbeda dengan beras atau jagung yang memiliki intervensi kuat melalui subsidi, cadangan pemerintah, dan pengendalian harga, gandum sebagian besar diserahkan pada mekanisme pasar. Pendekatan ini memang efisien dalam jangka pendek, tetapi menciptakan policy blind spot terhadap risiko jangka panjang yang berasal dari volatilitas pasar global. Lebih jauh, struktur industri pangan nasional memperkuat ketergantungan tersebut. Industri mi instan dan bakery berkembang pesat dengan model produksi yang sangat bergantung pada kontinuitas pasokan gandum impor. Kebijakan industri yang berorientasi pada stabilitas pasokan dan harga murah secara tidak langsung mengunci sistem pangan pada satu komoditas impor tertentu. Dalam kondisi ini, ketergantungan gandum bukan lagi sekadar konsekuensi pasar, melainkan hasil dari path dependency kebijakan dan investasi industri.

Dampak Ketergantungan Gandum: Risiko Sistemik terhadap Ketahanan Pangan

Dari perspektif ketahanan pangan, ketergantungan gandum menciptakan risiko sistemik yang sering kali tidak terlihat dalam indikator ketahanan pangan konvensional. Secara agregat, ketersediaan pangan nasional

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)
redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

mungkin tampak aman, tetapi stabilitasnya sangat rapuh karena bergantung pada faktor eksternal yang berada di luar kendali domestik.

Pada dimensi ketersediaan dan stabilitas, ketergantungan penuh terhadap impor menjadikan pasokan gandum sangat sensitif terhadap gangguan global, seperti konflik geopolitik, perubahan iklim ekstrem, dan kebijakan proteksionisme negara pengekspor. Ketika gangguan tersebut terjadi, pemerintah memiliki ruang manuver yang terbatas karena tidak memiliki instrumen produksi domestik maupun cadangan strategis yang memadai. Kondisi ini menempatkan gandum sebagai salah satu komoditas dengan risiko pasokan tertinggi dalam sistem pangan nasional.

Pada dimensi akses, dampak ketergantungan gandum sering kali bersifat tidak langsung tetapi signifikan. Produk berbasis terigu, seperti mi instan, berperan sebagai pangan terjangkau bagi kelompok berpendapatan rendah. Ketika harga gandum global meningkat, tekanan biaya pada industri berpotensi diteruskan ke harga ritel. Dalam konteks ini, ketergantungan gandum berpotensi memperdalam kerentanan pangan kelompok rentan, meskipun gandum bukan pangan pokok utama secara formal. Sementara itu, pada dimensi pemanfaatan, dominasi pangan berbasis terigu cenderung mempersempit ruang diversifikasi gizi. Ketergantungan pada satu sumber karbohidrat olahan berisiko menghambat pemanfaatan pangan lokal yang secara nutrisi lebih beragam. Dengan demikian, ketergantungan gandum tidak hanya berdampak pada stabilitas pasokan, tetapi juga pada kualitas sistem pangan secara keseluruhan.

Penilaian Ahli terhadap Alternatif Strategi Kebijakan

Tabel 3: Hasil Penilaian Ahli terhadap Alternatif Strategi Kebijakan

Alternatif Strategi Kebijakan	R1	R2	R3	R4	Total Skor	Rata-Rata Skor	Prioritas
Diversifikasi pangan lokal non-terigu	5	3	4	1	13	3,25	Prioritas I
Substitusi parsial terigu oleh industri pangan	4	3	4	2	13	3,25	Prioritas I
Cadangan strategis gandum	3	2	2	5	12	3,00	Prioritas III
Pengembangan varietas gandum adaptif tropis	3	2	3	1	9	2,25	Prioritas IV

Sumber: Hasil kuesioner expert judgment, diolah oleh penulis, 2026

Hasil penilaian ahli menunjukkan bahwa diversifikasi pangan lokal non-terigu dan substitusi parsial terigu oleh industri pangan memperoleh skor rata-rata tertinggi, yaitu masing-masing 3,25. Temuan ini menunjukkan bahwa kedua strategi tersebut dipandang sebagai alternatif prioritas dalam mengurangi ketergantungan impor gandum. Diversifikasi pangan lokal memiliki nilai penting karena Indonesia memiliki keragaman sumber daya pangan yang dapat dikembangkan sebagai sumber karbohidrat alternatif. Strategi ini berorientasi pada perubahan struktural jangka panjang melalui penguatan produksi, pengolahan, dan konsumsi pangan lokal.

Substitusi parsial terigu oleh industri pangan juga memperoleh skor rata-rata tinggi. Strategi ini dinilai relevan karena dapat diterapkan secara bertahap tanpa mengubah pola konsumsi masyarakat secara drastis. Dalam konteks industri pangan, substitusi parsial dapat dilakukan melalui pencampuran terigu dengan bahan lokal seperti mocaf, sorgum, sagu, atau tepung umbi-umbian sesuai karakteristik produk. Strategi ini berperan sebagai jembatan antara kebutuhan industri yang masih bergantung pada terigu dan agenda jangka panjang diversifikasi pangan.

Cadangan strategis gandum memperoleh skor rata-rata 3,00. Strategi ini tidak secara langsung mengurangi ketergantungan impor, tetapi memiliki peran penting sebagai instrumen stabilisasi pasokan dan harga. Responden dari unsur industri pangan memberikan skor tertinggi pada strategi ini karena menilai bahwa kebutuhan gandum tidak dapat sepenuhnya dihilangkan dalam waktu dekat. Pandangan ini menunjukkan adanya perbedaan perspektif antara aktor kebijakan dan aktor industri. Pemerintah dan akademisi cenderung menekankan diversifikasi pangan, sedangkan industri lebih menekankan stabilitas pasokan gandum untuk menjaga kesinambungan produksi.

Pengembangan varietas gandum adaptif iklim tropis memperoleh skor rata-rata terendah, yaitu 2,25. Hasil ini menunjukkan bahwa strategi tersebut belum dianggap sebagai pilihan yang implementatif dalam jangka pendek. Meskipun memiliki potensi sebagai agenda riset jangka panjang, pengembangan gandum

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)
redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

tropis menghadapi tantangan besar, seperti kesesuaian agroklimat, biaya riset, kebutuhan teknologi, produktivitas, dan ketidakpastian hasil. Oleh karena itu, strategi ini lebih tepat ditempatkan sebagai agenda penelitian jangka panjang, bukan sebagai kebijakan utama dalam mengurangi ketergantungan impor gandum.

Selain skor penilaian, responden juga diminta memilih strategi yang paling realistis diterapkan dalam jangka waktu 1–3 tahun. Dua responden memilih diversifikasi pangan lokal, satu responden memilih substitusi parsial terigu, dan satu responden memilih cadangan strategis gandum. Tidak ada responden yang memilih pengembangan varietas gandum adaptif tropis sebagai strategi paling realistis dalam jangka pendek. Temuan ini memperkuat argumentasi bahwa kebijakan pengurangan ketergantungan impor gandum perlu dirancang secara hibrida, yaitu menggabungkan strategi transformasi jangka panjang dan instrumen stabilisasi jangka pendek.

Implikasi Governance dalam Pengurangan Ketergantungan Impor Gandum

Tabel 4: Strategi yang Dinilai Paling Realistis dalam Jangka Waktu 1–3 tahun

Strategi	Jumlah Responden	Interpretasi
Diversifikasi pangan lokal	2	Dipandang relevan karena Indonesia memiliki potensi sumber daya pangan lokal
Substitusi parsial terigu	1	Dipandang realistis sebagai strategi transisi jangka pendek
Cadangan strategis gandum	1	Dipandang penting untuk menjaga stabilitas pasokan industri
Pengembangan gandum adaptif tropis	0	Belum dipandang realistis dalam jangka pendek

Sumber: Hasil kuesioner expert judgment, diolah oleh penulis, 2026

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengurangan ketergantungan impor gandum tidak dapat hanya dilakukan melalui pendekatan teknis produksi atau perubahan konsumsi masyarakat. Persoalan ini berkaitan erat dengan tata kelola pangan nasional yang melibatkan banyak aktor dan sektor. Gandum berada pada irisan antara kebijakan pangan, perdagangan, industri, logistik, stabilisasi harga, dan konsumsi masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan gandum perlu ditempatkan dalam kerangka food governance yang lebih terintegrasi.

Salah satu persoalan utama dalam tata kelola pangan adalah belum kuatnya keterhubungan antara kebijakan diversifikasi pangan dan kebijakan industri pangan. Pemerintah mendorong konsumsi pangan lokal, tetapi industri pangan olahan masih sangat bergantung pada terigu impor. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara agenda kebijakan dan struktur pasar. Selama industri pangan belum memiliki insentif yang memadai untuk menggunakan bahan baku lokal, kebijakan diversifikasi pangan akan sulit menghasilkan perubahan signifikan terhadap konsumsi gandum nasional.

Dalam konteks tersebut, strategi pengurangan ketergantungan impor gandum perlu melibatkan pembagian peran yang jelas. Pemerintah pusat berperan dalam merumuskan regulasi, insentif, pengelolaan impor, dan stabilisasi pasokan. Pemerintah daerah berperan dalam mengembangkan komoditas pangan lokal sesuai potensi wilayah. Industri pangan berperan dalam melakukan inovasi produk dan substitusi bahan baku secara bertahap. Akademisi dan lembaga riset berperan dalam pengembangan teknologi pengolahan pangan lokal. Masyarakat berperan melalui perubahan preferensi konsumsi terhadap pangan lokal.

Pendekatan hibrida menjadi pilihan yang paling realistis. Diversifikasi pangan lokal perlu ditempatkan sebagai strategi transformasi jangka panjang, substitusi parsial terigu sebagai strategi transisi industri, dan cadangan strategis gandum sebagai instrumen stabilisasi jangka pendek. Ketiga strategi tersebut tidak perlu dipertentangkan, karena masing-masing menjawab dimensi masalah yang berbeda. Diversifikasi menjawab masalah ketergantungan struktural, substitusi parsial menjawab kebutuhan implementasi bertahap, sedangkan cadangan strategis menjawab risiko gangguan pasokan global.

Dengan demikian, pengurangan ketergantungan impor gandum membutuhkan tata kelola kebijakan yang terkoordinasi, bertahap, dan berbasis risiko. Pemerintah perlu menempatkan gandum sebagai komoditas pangan strategis berisiko tinggi, bukan semata-mata sebagai komoditas perdagangan. Penempatan ini penting

agar kebijakan gandum tidak hanya berorientasi pada kelancaran impor, tetapi juga pada pengurangan risiko sistemik terhadap ketahanan pangan nasional.

KESIMPULAN

Ketergantungan Indonesia terhadap impor gandum merupakan persoalan struktural yang dipengaruhi oleh keterbatasan agroklimat, perubahan pola konsumsi, perkembangan industri pangan berbasis terigu, dan belum kuatnya tata kelola risiko pangan. Kondisi ini menimbulkan kerentanan terhadap ketahanan pangan, terutama pada aspek ketersediaan, akses, dan stabilitas pasokan. Hasil expert judgment menunjukkan bahwa strategi yang paling prioritas adalah diversifikasi pangan lokal non-terigu dan substitusi parsial terigu, masing-masing dengan skor rata-rata 3,25, diikuti cadangan strategis gandum sebesar 3,00 dan pengembangan varietas gandum adaptif tropis sebesar 2,25. Dengan demikian, pengurangan ketergantungan impor gandum perlu dilakukan melalui pendekatan hibrida yang menggabungkan diversifikasi pangan lokal, substitusi parsial terigu, dan cadangan strategis gandum secara bertahap dalam kerangka tata kelola pangan lintas sektor. Penelitian ini masih bersifat eksploratif karena jumlah responden expert judgment terbatas, sehingga penelitian lanjutan perlu melibatkan pemangku kepentingan yang lebih luas.

REFERENSI

- Anggraeni, A., Nurhayati, I., & Setiawan, H. 2023. Diversifikasi pangan lokal sebagai strategi penguatan ketahanan pangan nasional. *Jurnal Gizi dan Pangan Nusantara*, 5(1), 33–44.
- Antriyandarti, E., Sutopo, K., & Wilopo, W. 2023. Factors associated with food security of dryland farm households in Indonesia. *Sustainability*, 15(11), 8782. <https://doi.org/10.3390/su15118782>
- Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia. 2023. Laporan Tahunan Industri Tepung Terigu Indonesia. Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia.
- Badan Pangan Nasional. 2024. Laporan Ketersediaan Pangan Strategis Nasional. Badan Pangan Nasional.
- Badan Pangan Nasional. 2024. Rata-rata konsumsi per jenis pangan penduduk Indonesia nasional [Dataset]. Portal Data Pangan. https://data.badanpangan.go.id/datasetpublications/7ch/konsumsi_nasional
- Badan Pusat Statistik. 2023. Statistik Perdagangan Luar Negeri: Impor Gandum dan Meslin. BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. 2024. Impor biji gandum dan meslin menurut negara asal utama, 2017–2024. BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. 2024. Indeks Harga Konsumen dan Inflasi Pangan. BPS RI.
- Djamar, R. 2025. National food security transformation: Agricultural diversification and innovations to reduce wheat import dependence after the Ukraine crisis (2022–2024). *IICIS Journal of Political Economy*, 4(1), 55–70.
- Food and Agriculture Organization. 2023. The State of Food Security and Nutrition in the World. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Food and Agriculture Organization. 2024. Food Outlook: Biannual Report on Global Food Markets. Food and Agriculture Organization.
- Ibrohim, M., Ardiyansyah, F., dan Rudyarta, R. 2025. Strategi Indonesia menekan ketergantungan impor gandum dan kedelai 2010–2023. *Arus: Jurnal Sosial dan Humaniora*, 5(2), 2410–2420.
- Inayah, A. N. 2024. Pengembangan produk pangan berbasis umbi lokal sebagai alternatif tepung terigu. *Sabangka Abdimas*, 3(2), 45–53.
- Kacperska, E. 2025. Price volatility in European wheat and corn markets in the context of Black Sea tensions. *Agriculture*, 15(2), 210–225.
- Kementerian Pertanian Republik Indonesia. 2022. Roadmap Diversifikasi Pangan Berbasis Potensi Lokal. Jakarta: Kementan RI.
- Lin, F., Zhang, W., & Hao, R. 2023. The impact of the Russia-Ukraine conflict on global wheat supply and food security. *Journal of Agricultural Economics*, 74(3), 422–441.
- Maula, F. A. 2023. Kebijakan diversifikasi impor gandum Indonesia dari Ukraina 2014–2022. *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, 9(2), 115–129.
- Murjani, A., & Rahmawati, N. 2025. Ketahanan pangan dan indeks diversifikasi pangan menggunakan Simpson Index. *Jurnal ISEI Indonesia*, 10(1), 77–89.

GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)

Volume 13 Nomor 7 Juli 2026

- Nugroho, P. 2023. Analisis konsumsi tepung terigu nasional dan implikasinya terhadap industri pangan. *Jurnal Teknologi Pangan Indonesia*, 14(1), 51–66.
- OECD & FAO. 2024. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2024–2033*. OECD Publishing.
- Rizqi, A. H., Darsono, & Agustono. 2024. Analisis tren impor gandum dan faktor yang memengaruhi impor gandum Indonesia. *Agrista*, 12(3), 14–24. ISSN 2302-1713
- Rozaki, Z., et al. 2021. Food security challenges and local commodity opportunities in Indonesia post COVID-19. *Journal of Agricultural Policy*, 12(3), 112–124.
- Susilawati, S., et al. 2023. Strategic and economic assessment of sorghum development in tidal swamplands of Central Kalimantan. *Agronomy*, 13(10), 2559. <https://doi.org/10.3390/agronomy13102559>
- USDA Foreign Agricultural Service. 2023. *Grain and Feed Update: Indonesia*. United States Department of Agriculture.
- USDA Foreign Agricultural Service. 2024. *World Agricultural Production Report*. United States Department of Agriculture.
- Widiastuti, I., et al. 2021. Analysis of food diversification policy to overcome food crisis. *Aksara*, 7(2), 112–123.
- Widyaningsih, D., & Pramudita, Y. 2022. Composite flour innovation: Potensi formulasi tepung lokal sebagai substitusi terigu. *Journal of Food Technology Innovation*, 8(2), 101–117.
- World Bank. 2023. *Commodity Markets Outlook: Price Volatility in Global Grains*. The World Bank Group.
- World Food Programme. 2023. *Global Market Monitor: Wheat and Cereal Prices*. WFP

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)
redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

73

Indexed:

