

Politik Hukum Pembangunan Kawasan *Food Estate*: Tantangan Dan Problematika Mewujudkan Ketahanan Pangan Dan Kesejahteraan Masyarakat

Rajab Ahirullah

Universitas Indonesia

Jl. Salemba Raya No.4, RT.1/RW.5, Kenari, Kec. Senen, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10430

✉ rajab.ahirullah@ui.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/0j1n3k58>

Abstrak

Kawasan *Food Estate* merupakan salah konsep membangun ketahanan pangan Indonesia untuk mengatasi situasi krisis pangan dan ketegangan kondisi geopolitik internasional. Beberapa rezim pemerintahan telah melakukan pembangunan *Food Estate* dengan berbagai macam hasil dan dampak yang ditimbulkan. Melalui penelitian ini berupaya menggali politik hukum pemerintah dalam membangun Kawasan *Food Estate* serta tantangan dan problematika yang timbul. Penelitian dilakukan secara doktrinal dengan pendekatan sejarah hukum, peraturan perundang-undangan, dan perbandingan hukum dengan menggunakan data sekunder yang dianalisis secara kualitatif, deskriptif, dan analitis. Hasil penelitian menunjukkan pembangunan Kawasan *Food Estate* pernah dilakukan pada rezim pemerintahan Soeharto, SBY, dan Joko Widodo yang memiliki konfigurasi politik yang otoriter dan produk hukum yang dihasilkan bersifat konservatif dengan ketiadaan kerangka khusus yang komprehensif, kewenangan pemerintah yang luas, rendanya partisipasi publik. Dalam pelaksanaannya menunjukkan terjadi permasalahan yang serius



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

terhadap lingkungan, sosial, dan ekonomi atau kesejahteraan rakyat. Konsep *Food Estate* belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat dan ketahanan pangan karena dominansi politik ekonomi yang kuat. Sementara beberapa negara yang mencapai ketahanan pangan walaupun luas wilayah yang kecil seperti Thailand, Vietnam, India, Taiwan, dan Jepang, melakukan strategi yang lebih teknokratis dengan memadukan perkembangan teknologi, intensifikasi proses penelitian dan kajian ilmiah, serta kolaborasi petani terkait kepemilikan tanah, bantuan, pemberdayaan, dan jaminan kesejahteraan petani. Untuk kedepannya ada 2 (dua) pilihan berkenaan dengan *Food Estate*, yaitu: (1) menghentikan program *Food Estate* dan mengubah strategi ketahanan pangan; atau (2) melanjutkan *Food Estate* dengan evaluasi menyeluruh dan komprehensif termasuk menyusun kerangka hukum yang lebih demokratis, tegas, dan khusus.

Kata Kunci

Ketahanan Pangan, Lumbung Pangan, Politik Hukum

I. Pendahuluan

Pembangunan kawasan *Food Estate* guna mewujudkan ketahanan pangan harus diarahkan sebagai salah satu upaya mewujudkan tujuan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mewujudkan amalan tersebut perlu diimbangi dengan tersedianya hukum yang dapat memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi rakyat. Posisi hukum sebagai panglima akan kelihatan bagaimana hukum meregulasi kebijakan dan penataan ekonorni yang berorientasi keadilan sosial. Sebab, suatu sistem ekonomi dapat mempunyai pengaruh yang besar

dalam kehidupan masyarakat.¹ Indonesia sebagai negara hukum maka sudah selayaknya hukum dijadikan sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*) atau memperbaharui kekeliruan-kekeliruan dari penerapan hukum dan kebijakan publik negara yang terdahulu.²

Kondisi yang demikian menimbulkan kekhawatiran bagi bangsa Indonesia karena masih tingginya ketergantungan pada produk dan hasil-hasil pangan ditengah kelangkaan, krisis, dan belum terwujudnya swasembada pangan di Indonesia. Persoalan pangan menjadi hal yang esensial karena berkaitan dengan kebutuhan dasar primer dimana kegagalan mengatasi krisis kelangkaan ketersediaan pangan yang terjangkau akan berdampak para krisis multidimensional, baik dibidang ekonomi, politik, sosial, dan pertahanan keamanan termasuk mengancam kelangsungan kehidupan dan pembangunan bangsa secara keseluruhan. Adapun kondisi pangan dan kemampuan produksi pangan nasional saat ini dapat digambarkan dari tabel berikut:³

Tabel 1.1. Produksi, Impor, dan Kebutuhan Pangan Indonesia

¹ Yohanes Suhardin. "Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum", *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Tahun Ke-43*, No.3, Juli-September 2012, hlm. 309.

² Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa bahwa "*Pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menuju skenario kebijakan pemerintah (eksekutif) amatlah terasa diperlukan oleh negara-negara berkembang, jauh melebihi kebutuhan negara-negara industri maju yang telah mapan, karena negara-negara maju telah memiliki mekanisme hukum yang telah "jalan" untuk mengakomodasi perubahan-perubahan di dalam masyarakat, sedangkan negara-negara berkembang tidaklah demikian*". Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dan Perkembangan Hukum di Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press, 1994), hlm. 231.

³ Diolah dari berbagai sumber.

Jenis Pangan	Produksi	Luas Lahan	Impor	Kebutuhan Domestik
Jagung	14,46 juta ton	2,49 juta hektar	500.000 – 800.000 ton	14,37 juta ton
Beras	31,54 juta ton	10,45 juta hektar	400 ribu – 2 juta ton	30,2 juta ton
Gandum	-	-	9,45 juta ton	8,53 juta ton
Kedelai	300 ribu ton	101 ribu hektar	2,5 juta ton	2,9 juta ton
Gula	2,4 juta ton	448 ribu hektar	5,53 juta ton	7,8 juta ton
Sagu	376 ribu ton	5,5 juta hektar	-	-

Apabila melihat pada data tersebut diatas, dapat diketahui bahwa tingginya ketergantungan pangan pada impor terjadi pada sumber pangan utama seperti beras, jagung, gandum, dan kedelai yang disebabkan rendahnya daya produksi domestic yang tidak seimbang dengan tingkat pertumbuhan kebutuhan pangan nasional. Permasalahan ketersediaan pangan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya: (1) kendala sumber daya alam dan perubahan iklim; (2) pertanian Indonesia dicirikan atau didominasi oleh usaha tani skala kecil; (3) adanya ketidakseimbangan produksi pangan antarwilayah; (4) proporsi kehilangan hasil panen dan pemborosan pangan masih cukup tinggi karena ketidaktepatan penanganan pangan; (5) adanya pertumbuhan penduduk yang tinggi; dan (6) persaingan permintaan atas komoditas pangan untuk konsumsi manusia (*food*), pakan ternak (*feed*), bahan baku

energi bio (*biofuel*), dan bahan baku industri nonpangan akan terus berlangsung dan semakin ketat.⁴

Dengan menelaah beberapa penelitian terdahulu tersebut yang berfokus pada upaya menggagas dan meningkatkan pembangunan kawasan *Food Estate*, penelitian ini berupaya untuk menelaah secara kritis politik hukum dalam pembangunan kawasan *Food Estate* dengan menelusuri perkembangan pengaturan berkaitan dengan *Food Estate* dan menetapkan pelajaran yang dapat diambil dari perjalanan bangsa Indonesia untuk menjadi evaluasi bagi pembangunan *Food Estate* saat ini serta memetakan tantangan dan problematika yang dihadapi yang menyebabkan terjadinya kegagalan *Food Estate* pada beberapa wilayah di Indonesia.

Berdasarkan uraian sebagaimana termuat dalam bagian sebelumnya (latar belakang), beberapa rumusan masalah yang akan dikaji dan dianalisis dalam penelitian ini, meliputi:

1. Bagaimana politik hukum terkait pembangunan dan pengembangan kawasan *Food Estate* di Indonesia?
2. Tantangan dan problematika apa yang dihadapi dalam pembangunan kawasan *Food Estate* di Indonesia?

II. Metode Penelitian

analisis doktrinal yang mengkaji dan meneliti politik hukum pembangunan Kawasan *Food Estate* di Indonesia sebagian satu kesatuan sistem hukum nasional, yang mencakup hukum tertulis, aparatur hukum, dan masyarakat

⁴ Achmad Suryana, "Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan Dan Penanganannya", dalam *jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 32, No. 2, Desember 2014, hlm. 128-131.

hukum yang melandasi, mengatur, dan memiliki keterkaitan dengan *Food Estate* sebagai upaya meningkatkan ketahanan pangan di Indonesia, khususnya akibat krisis iklim dan ketegangan geopolitik internasional.⁵ Pendekatan yang digunakan dalam analisis terhadap politik hukum pembangunan Kawasan *Food Estate* di Indonesia berupa pendekatan peraturan perundang-undangan (untuk mengkaji landasan hukum bagi pelaksanaan program *Food Estate* di Indonesia), pendekatan historis (untuk menganalisis latar belakang dan perkembangan dibangunnya kawasan *Food Estate*), dan pendekatan komparatif (untuk melakukan perbandingan pewujudan ketahanan pangan di negara lain), sehingga dengan demikian diperoleh suatu gambaran atau deksripsi yang utuh dan lengkap mengenai pembangunan Kawasan *Food Estate* di Indonesia, baik dari aspek teoritis maupun implementatif.⁶

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data-data sekunder hasil studi kepustakaan (*library research*) yang berupa sumber hukum otoritatif, teori, doktrin, prinsip, dan asas hukum yang termuat dalam literatur tekstual seperti buku, jurnal, makalah, maupu artikel yang bersifat cetakan (*printed*) maupun elektronik (*online*) yang berkenaan dengan pembangunan kawasan *Food Estate* dan kebijakan hukum pemerintah terkait dengan program

⁵ Paul Chynoweth, "Chapter Three: Legal Research", in Andrew Knight & Les Ruddock (eds). *Advaced Research Method in the Built Environment*, (Chichester, United Kingdom: Wiley-Blackwell, 2008), pp. 29-33.

⁶ Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, cet. 14, (Jakarta: Prenada Media Group, 2019), hlm. 131-177. Mark Van Hoecke, "Methodology of Comparative Legal Research", *Law and Method*, (2015): 1-35. <https://doi.org/10.5553/REM%2F.000010>.

tersebut.⁷ Data-data tersebut dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif dengan melakukan pemeriksaan daya yang disusun secara sistematis, koheren, dan runut untuk memberikan suatu deskripsi atas politik hukum pengembangan kawasan *Food Estate*.⁸ Untuk melengkapi dan memperjelas analisis, digunakan penalaran dan penafsiran hukum yang bersifat logis dan kritis dalam menilai pengaturan dan pelaksanaan *Food Estate* di Indonesia.

III. Politik Hukum Pembangunan Kawasan Food Estate

Kebutuhan dan krisis pangan yang terjadi setidaknya dalam beberapa tahun terakhir disebabkan karena adanya berbagai faktor dimensional, seperti pertumbuhan jumlah penduduk, keterbatasan lahan pertanian, krisis dan perubahan iklim yang cepat, kekeringan dan keterbatasan

⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian hukum*, (Mataram: Unram Press, 2020), hlm. 59-63

⁸ Mike McConville dan Wing Hong Chui menjelaskan bahwa pada penelitian doktrinal dilakukan untuk mengsystematisasi, memperbaiki, dan memperjelas hukum pada topik tertentu dengan cara analisis khusus terhadap teks-teks otoritatif, berupa identifikasi konteks hukum dan sumber-sumber hukum yang relevan, menganalisis isu hukum dan mengadakan hubungan isu-isu hukum dan fakta-fakta hukum lainnya yang saling berkaitan, dan menuangkan hasil penelitian dalam bentuk yang jelas dan berguna. Penelitian doktrinal tidak hanya didasarkan pada bahan-bahan otoritatif domestic tetapi karena meningkatnya pengaruh internasional, juga dapat merujuk pada berbagai bahan-bahan lintas yurisdiksi untuk memahami cara kerja hukum dan sistem hukum internasional serta kemungkinan dampaknya pada perumusan kebijakan publik. Mike McConville & Wing Hong Chui (eds), *Research Methods for Law*, Second Edition, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2017), pp. 3-7. Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Pamulang: Unpam Press, 2018), hlm. 157-158.

akses pengairan, berkurangnya jumlah petani dan produktivitas hasil pertanian dan sebagainya. Untuk menjawab tantangan tersebut, konsep pemerintah untuk membentuk dan membangun kawasan *Food Estate* menjadi gagasan yang realistis dan rasional untuk diwujudkan dalam kontribusinya memastikan ketersediaan pangan nasional yang dimasa mendatang.⁹ Kesadaran pemerintah akan adanya potensi krisis dan ancaman kerawanan pangan dan mendorong untuk membentuk kawasan *Food Estate* (istilah yang populer beberapa waktu terakhir) dalam rangka produksi pangan dalam skala besar, juga pernah dilakukan oleh setidaknya 3 (tiga) rezim pemerintahan, yaitu era Presiden Soeharto (1966-1998), era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), dan era Presiden Joko Widodo (2019-2024). Adapun pada bagian ini akan mengulas program dan kebijakan *Food Estate* atau konsep yang serupa dari rezim pemerintahan yang berkuasa sebagai berikut:

⁹ *Food Estate* merupakan konsep pengembangan sistem agrikultur yang terintegrasi meliputi pertanian, perkebunan, dan peternakan yang bertujuan untuk meningkatkan produksi pangan nasional dan mencapai swasembada pangan. Konsep ini diwujudkan dengan melakukan alokasi lahan pertanian dalam jumlah yang luas dan dilengkapi dengan infrastruktur pertanian modern, seperti irigasi, sarana dan prasarana transportasi, serta fasilitas pengolahan dan pemasaran hasil pertanian, perkebunan, dan peternakan. Secara konseptual, 3 (tiga) tujuan *Food Estate*, yaitu meningkatkan produksi pangan, meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat sekitar, dan mengurangi ketergantungan impor pangan dalam rangka ketahanan pangan. Lihat Alsafana Rasman, Eliza Sinta Theresia, & M. Fadel Aginda, "Analisis Implementasi *Food Estate* Sebagai Solusi Ketahanan Pangan Indonesia", *Holistics: Journal of Tropical Agriculture Sciences* 1, No. 1 (2023): 38. <https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>. Datu Wajar Lamarauna, "Food Estate", <https://www.masterplandes.com/wp-content/uploads/2023/04/Food-Estate-Datu-Wajar-Lamarauna.pdf>, diakses 29 Oktober 2024.

Food Estate Era Soeharto

Politik hukum pembangunan Kawasan *Food Estate* di era pemerintahan Soeharto dinilai cukup memperoleh perhatian yang terlihat dari kebijakan pemerintah di bidang pertanian sebagai berikut:¹⁰

Tabel 2.1. Kebijakan Pertanian Era Soeharto

Aspek	Landasan
Pemikiran Dasar	<i>Food is my last defence line</i>
Kebijakan yang diambil	Swasembada Pangan Swasembada Beras Penerapan Revolusi Hijau
Politik	Suksesnya program pemberasan dianggap mempengaruhi program Repelita
	Kondisi politik yang tajam dianggap dapat diatasi dengan adanya ketahanan, ketersediaan, kecukupan, dan keterjangkauan pangan.

Untuk merealisasikan tujuan dan kebijakan tersebut, program semacam *Food Estate* pernah di inisiasi oleh pemerintahan era Soeharto dengan gagasan “*rice estate*” yang dinamai *Mega Rice Project in Peat Land* (MRP2L) atau Pengembangan Lahan Gambut (PLG). Proyek ini diinisiasi tahun 1995-1999 yang ditargetkan untuk mencetak 1 (satu) juta

¹⁰ Iman Amanda Permatasari & Junior Hendri Wijaya, “Perbandingan Kebijakan Pangan Era Kepemimpinan Soeharto dan Susilo Bambang Yudhoyono”, *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah* 2, No. 1 (2018), hlm. 68-69.

lahan pertanian gambut yang berlokasi di Kalimantan Tengah. Proyek ini diatur dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah, yang terbagi dalam 5 (lima) blok, yaitu Kota Palangkaraya, Kabupaten Kapuas, Pulau Pisang, dan Barito Selatan. Dipilihnya lokasi dan program tersebut didasarkan pada 3 (tiga) pertimbangan utama, yaitu: (1) untuk memperkuat swasembada pangan; (2) pemerataan hasil pembangunan dan pengembangan wilayah yang berwawasan lingkungan; dan (3) pengembangan dan pemanfaatan lahan gambut untuk meningkatkan produksi pertanian.¹¹ Program tersebut dipimpin oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri Bappenas) sebagai ketua pengarah. Adapun kegiatan perencanaan dan pembangunan *rice estate* tersebut dilakukan dengan:¹²

- a) Perencanaan tata ruang yang mengacu pada kesuburan tanah dan sistem jaringan pengairan, dikaitkan dengan transmigrasi, lingkungan, dan ekologi.
- b) Pembuatan analisa mengenai dampak lingkungan.
- c) Pencadangan dan penyediaan lahan.
- d) Pelepasan lahan bekas kawasan hutan.
- e) Perencanaan dan pembangunan jaringan pengairan.
- f) Penyiapan prasarana dan sarana percontohan dan penyuluhan pertanian.
- g) Perencanaan tenaga atau petani beserta pemukimannya

¹¹ Lihat Konsiderans “Menimbang”, Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah.

¹² Lihat Pasal 2 dan Pasal 3, Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah.

h) Perencanaan jaringan transportasi berikut sarana pendukungnya.

Seiring dengan pelaksanaannya Keppres 81/1995 diubah dengan berlakunya Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah yang menekankan pada pengembangan lahan bergambut tipis untuk dimanfaatkan untuk budidaya kehutanan, pertanian, perikanan, dan perkebunan.¹³ Akan tetapi, dalam Keppres 80/1999 tidak secara khusus ditujukan untuk mengembangkan kawasan pertanian di atas lahan gambut dan proyek yang dilaksanakan bukan ditujukan untuk mendukung swasembada pangan dan ketahanan pangan nasional. Proyek tersebut diharapkan dapat menjadi penyangga pasokan beras Nasional. Hal ini menyusul, terjadinya penurunan luas area pertanian dari 16,6 juta hektar menjadi 13,4 juta hektar atau turun 19,47 persen selama 10 tahun (1983-1993). Dari total luas lahan 1,46 juta hektar yang direncanakan, area yang dapat digunakan untuk lahan pertanian baik pangan dan perkebunan hanya sekitar 586.700 hektar. Dengan memperhatikan tahapan dan rencana pembangunan yang diatur dalam Keppres 82/1995, pembangunan PLG memiliki beberapa perkembangan sebagai berikut:¹⁴

¹³ Lihat Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah,

¹⁴ Rosiana Haryanti & Hilda B. Alexander, "Food Estate dan Kilas Balik Proyek Lahan Gambut", *Kompas*, 24 Juni 2020, <https://www.kompas.com/properti/read/2020/06/24/070000221/food-estate-dan-kilas-balik-proyek-lahan-gambut-sejuta-hektar?page=all>, diakses 29 Oktober 2024.

- a) Hasil analisis Amdal yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Institute Pertanian Bogor menunjukkan adanya dampak negatif penting yang lebih besar dari proyek tersebut.
- b) Pada proyek tersebut telah terbangun saluran primer induk sepanjang 222 kilometer dan saluran primer utama sebesar 620 kilometer.
- c) Terbangun tanggul keliling seluas 82 hektar, lahan usaha seluas 61.000 hektar, pencetakan sawah seluas 144.440 hektar, dan lahan perkarangan seluas 14.375 hektar.

Dalam pelaksanaannya program PLG yang digagas pada era pemerintahan Soeharto tidak berjalan dengan baik dan berujung pada kegagalan untuk mencapai hasil yang diharapkan.¹⁵ Kegagalan tersebut terjadi karena beberapa faktor, yaitu: (a) upaya modernisasi tanpa pembangunan sehingga *Food Estate* menjadi tidak seimbang; (b) transmigran yang dipindahkan sebagai pekerja di kawasan tersebut hanya dijadikan penopang ekspansi agribisnis perusahaan; dan (c) terjadinya penurunan kualitas hidup warga lokal dan menjadi kawasan rawan pangan serta merusak wilayah gambut yang menjadi lumbung pangan bagi ikan air tawar dan sayuran lokal yang dikelola masyarakat secara tradisional.¹⁶

¹⁵ Proyek ini kemudian dinyatakan gagal secara resmi di tahun 2001 setelah menghabiskan 1,6 triliun rupiah anggaran negara. Dari target 1,45 juta hektar, ternyata hanya 110 hektar yang berhasil direalisasikan. Dari 15.000 keluarga yang mengikuti program transmigrasi pada akhirnya meninggalkan kawasan *Food Estate* tersebut. Andre Barahamin (ed), *Foul Estate: Laporan Pemantauan Proyek Food Estate di Kalimantan Barat dan Sumatera Utara*, (Bogor: Kaoem Telapak & UK International Climate Fund, 2022), hlm. 12.

¹⁶ Meski *Rice Estate* yang digagas oleh pemerintahan Soeharto mengalami kegagalan, akan tetapi di era ini tercapai swasembada pangan dengan Revolusi Hijau dengan yang dilakukan

Implementasi PLG menghadapi berbagai tantangan karena implementasi yang kurang terencana dan implementasi yang terburu-buru, program transmigrasi yang tidak disesuaikan dengan kesiapan lahan, tidak semua lahan yang dibuka berhasil dipanen, adanya kekeringan karena kesalahan proses irigasi. Selain faktor tersebut, dampak dari proyek *rice estate* di PLG Kalimantan Tengah tersebut juga menimbulkan dampak ekologis, dimana konstruksi kanal yang terjadi diantara 1996 hingga 1997 dengan melibatkan beberapa ribu ekskavator dan puluhan ribu tenaga kerja membangun dan membuka lahan vegetasi sepanjang 6,000 km melintasi sekitar 1 juta hektar hutan gambut, berujung pada intensitas, frekuensi, dan durasi banjir yang meningkat, skala kebakaran hutan yang massif, dan dampak tersebut pada akhirnya menghilangkan mata pencaharian masyarakat sekitar yang paling terdampak, dan racun lahan gambut atau pirit terbuka dan membuat lahan menjadi lebih asam, sehingga tidak cocok untuk ditanam padi.¹⁷

dengan penggunaan bibit padi varietas unggul, revolusi kimiawi dengan berbagai pupuk buatan dan obat anti hama. Dedy Darmawan Nasution, "*Food Estate Terdahulu Gagal, Bagaimana Food Estate Kalteng?*", *Republika*, 22 Oktober 2020, <https://ekonomi.republika.co.id/berita/gilkqb383/food-estate-terdahulu-gagal-bagaimana-food-estate-kalteng>, diakses 29 Oktober 2024.

¹⁷ Sebagai contoh dari luas lahan 2.500 hektar yang telah dibuka hanya sekitar 200 hektar lahan yang bisa dialiri air. Sedangkan pada tingkat pelaksanaannya, pekerja didatangkan dari program transmigrasi tetapi ketika sampai dilokasi proyek ternyata lahan yang akan digarap belum siap untuk ditanami. Kemitraan (LSM), "Policy Brief: Analisis dan Rekomendasi Kebijakan Terhadap Implementasi Program *Food Estate* Dari Kacamata Regulasi, Sosio Ekonomi, dan Lingkungan", <https://sqs.kemitraan.or.id/wp-content/uploads/2022/08/Policy-Brief-on-Food-Estate-AR-V2.pdf>, diakses pada 29 Oktober 2024.

Pernyataan yang lebih serius dikemukakan oleh Jenny Goldstein yang menyatakan bahwa Proyek ini kini disebut sebagai salah satu bencana lingkungan hidup terbesar dalam sejarah Indonesia, bukan hanya karena menyebabkan kebakaran lahan gambut secara besar-besaran namun juga karena proyek tersebut yang tujuannya adalah penanaman padi beririgasi skala besar di rawa gambut hampir tidak menghasilkan apa-apa. Menyusul kegagalan *Mega Rice Project* dan kebakaran lahan gambut yang belum pernah terjadi sebelumnya, sebuah koalisi ilmuwan asing dan Indonesia bergerak untuk melakukan penelitian ekstensif mengenai penyimpanan gas rumah kaca dan kemampuan emisi dari tanah gambut tropis.¹⁸

Meskipun program PLG yang digagas oleh presiden Soeharto mengalami kegagalan dalam membangun Kawasan *rice estate* tetapi upaya pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan dinilai cukup berhasil menciptakan swasembada pangan (khususnya beras). Hal ini tidak dapat dilepaskan dari program Revolusi Hijau yang dilakukan di era orde baru dengan Panca Usaha Tani yang meliputi: (1) penggunaan bibit unggul; (2) pemupukan; (3) pemberantasan hama dan penyakit; (4) pengairan; (5) perbaikan dalam bercocok tanam. Meskipun dalam implementasinya terdapat kekakuan dengan keharusan petani untuk menanam tanaman yang diinstruksikan oleh pemerintah, tetapi hasil yang dicapai

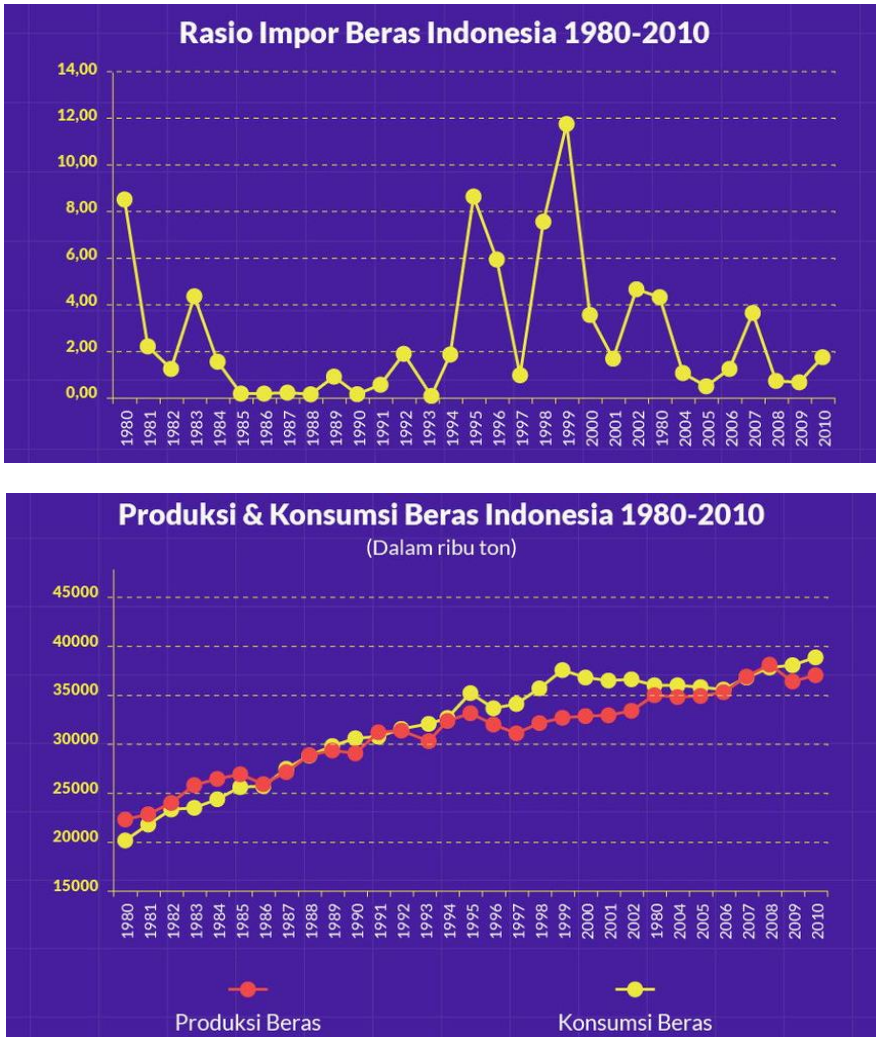
¹⁸ Jenny Goldstein, "Carbon BOMB: Indonesia's Failed Mega Rice Project", *Environment & Society*, <https://www.environmentandsociety.org/arcadia/carbon-bomb-indonesias-failed-mega-rice-project>, diakses 29 Oktober 2024. Lihat juga Muhammad Fakhriansyah, "Soeharti Sampai SBY Gagal, Food Estate Dilanjutkan Jokowi", *CNBC Indonesia*, 11 Oktober 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/entrepreneur/20231011063456-25-479545/soeharto-sampai-sby-gagal-food-estate-dilanjutkan-jokowi>, diakses 29 Oktober 2024.

dapat meningkatkan produktivitas di sektor pertanian. Peningkatan produksi pangan tersebut khususnya untuk komoditas kapas (meningkat 126% pada tahun 1974), komoditas beras (meningkat 6%), palawija dan tanaman hortikultura (masing-masing meningkat 15%). Puncaknya terjadi swasembada pangan pada tahun 1984-1986 dengan laju pertumbuhan beras rata-rata 7%.¹⁹ Pemerintahan Soeharto menyediakan sumber daya manusia yang unggul dengan menghasilkan sarjana pertanian yang diturunkan untuk melaksanakan dan mendukung pembangunan pertanian, baik dilapangan maupun di lembaga-lembaga penelitian, menyediakan sumber dana yang besar, dan sukses memobilisasi petani untuk bersama-sama meningkatkan produksi pertanian.²⁰

¹⁹ Wahyu Budi Nugroho, "Konstruksi Revolusi Hijau di Era Orde Baru", *Soca: Journal of Social-Economics of Agriculture and Agribusiness* 12, No. 1 (2018), hlm. 56-57.

²⁰ Aulia Mutiara Hatia Putri, "Swasembada Beras: India Curi Ilmu Soeharto, Kamboja Salip RI", *CNBC Indonesia*, 20 September 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230920061254-128-473885/swasembada-beras-india-curi-ilmu-soeharto-kamboja-salip-ri>, diakses 8 November 2023.

Gambar 2.1. Impor, Produksi dan Konsumsi Beras Indonesia 1980-2010



Kondisi swasembada pangan Indonesia tidak bertahan lama. Pada tahun 1980-1986 meskipun ketersediaan pangan melebihi jumlah konsumsi, tetapi pemerintah masih melakukan impor beras tetapi dalam jumlah yang lebih sedikit untuk menjaga stabilitas ketahanan pangan khususnya stabilitas harga beras. Menurut Pantjar Simatupang dan I Wayan Rusastra, ketahanan pangan di era orde baru bersifat

rapuh karena kesalahan perhitungan terhadap ketahanan pangan yang terlalu sempit karena sekadar dimaknai sebagai stabilitas harga beras dan diharapkan dapat menciptakan pemerataan dengan sendirinya. Kekeliruan tersebut mengakibatkan Indonesia kembali melakukan impor pangan (beras) memasuki dekade 1990-an dan seterusnya khususnya semakin parah ketika terjadi krisis ekonomi tahun 1997-1998. Puncaknya jumlah impor beras tertinggi pada era orde baru sebesar 6 juta ton.²¹

Food Estate Era Susilo Bambang Yudhoyono

Kegagalan pembangunan *rice estate* pada era pemerintahan Soeharto tidak mengehentikan langkah pemerintah untuk membangun kawasan *Food Estate* dalam rangka peningkatan ketahanan pangan Indonesia. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengembangkan kawasan *Food Estate* dengan memasukkan unsur investasi untuk mengatasi krisis ekonomi tahun 2007 dan krisis pangan dan energi tahun 2008. Dalam konsep pembangunan *Food Estate* SBY melibatkan korporasi besar dalam arti pengelola lahan pusat pertanian dan perkebunan bukan oleh petani atau masyarakat lokal melainkan korporasi besar dalam pembentukan lumbung pangan skala besar. Adapun strategi dan kebijakan *Food Estate* di era pemerintahan SBY sebagai berikut:²²

²¹ *Ibid.*

²² Putri Audy Fahira, dkk. "Analisis Komparatif Kebijakan *Food Estate* Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo Sebagai Upaya Ketahanan Pangan", *Jurnal Sosiologi Dialektika* 17, No. 2 (2022), hlm. 198.

Tabel 2.2. Kebijakan *Food Estate* Era Pemerintahan SBY

Parameter	Landasan
Masalah Kebijakan	Krisis Pangan dan Energi Global Tahun 2007-2008 Sejalan dengan RPJPN dan RPJMN
Rumusan Kebijakan	Master Plan Percepatan dan Perluasan Ekonomi Indonesia (MPE3I)
	RPJMN 2010-2014
	Merauke Food and Energy Estate (MIFEE) yang dipimpin oleh Kementerian Pertanian, Kementerian BUMN, dan sektor swasta
	Pembukaan lahan di 16 kabupaten dengan target surplus beras 10 juta ton pada tahun 2014
Implementasi Kebijakan	Hanya 400 hektar lahan yang berhasil dimanfaatkan (0,03%) dan terjadi permasalahan perolehan tanah
Hasil kebijakan	Surplus hanya 2 juta ton pada tahun 2014 (20%)
	Skor indeks kelaparan Indonesia tahun 2014 (GHI) sebesar 10.3 (Moderate)

Padae era SBY juga terjadi revitasasi pertanian untuk meningkatkan ketahanan pangan, peningkatan daya saing, diversifikasi, peningkatan produktivitas dan nilai tambah produk untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Upaya-upaya revitalisasi pertanian tersebut dilakukan dengan: (1) pengembangan dan rehabilitasi infrastruktur pertanian; (2) pemberdayaan petani sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan

Pemberdayaan Petani; (3) revitalisasi industri pupuk untuk mendukung peningkatan produksi padi; (4) perbaikan akses petani untuk pendanaan usaha melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR); dan (5) swasembada lima komoditas pangan berupa beras, jagung, gula, kedelai, dan daging sapi.²³ Salah satu upaya yang paling massif dilakukan meskipun cukup lama sejak era Soeharto, ialah program *Food Estate* atau *rice estate* kembali diinisiasi pada pemerintahan SBY yang dilaksanakan, di beberapa daerah, yaitu:²⁴

- a) Di Ketapang seluas 100.000 hektar yang hanya berhasil dikembangkan seluas 100 hektar. Upaya ini kemudian gagal dan berakhir di tahun 2013. Kegagalan pada proyek ini disebabkan karena beberapa faktor, seperti korupsi dalam proses pencetakan sawah yang merugikan keuangan negara, jaringan irigasi yang tidak sesuai sehingga mengakibatkan kelangkaan air di musim kemarau dan banjir di musim hujan, biaya mekanisasi yang mahal, adanya serangan hama, jenis padi yang ditanami tidak sesuai dengan lahan, teknik pembukaan lahan yang tidak sesuai, masalah ketenagakerjaan yang tidak sesuai dan terlalu banyak pekerja serta sistem rekrutmen yang tidak jelas, hingga masalah penyediaan dan tumpang tindih lahan.²⁵
- b) Di Bulungan seluas 300.000 hektar dan yang berhasil hanya 1.024 hektar. Proyek ini juga akhirnya dinyatakan gagal dan

²³ Iman Amanda Permatasari dan Junior Hendri Wijaya, *Op.Cit.*, hlm. 74-77.

²⁴ Dwi Andreas Santosa, "Lumbung Pangan Nasional", *Kompas*, 3 Agustus 2020. <https://www.kompas.id/baca/opini/2020/08/03/lumbung-pangan-nasional-2>, diakses 29 Oktober 2023.

²⁵ Pantau Gambut (LSM), *Food Estate Kalimantan Tengah: Kebijakan Instan Sarat kontroversi*, (Jakarta: Pantau Gambut, 2021), hlm. 9-10.

berakhir di tahun 2014. Dalam laporan yang dikemukakan oleh Setyo dan Elly menunjukkan bahwa masalah peningkatan produksi pangan di Bulungan tidak berjalan selama 6 (enam) tahun dan tidak ditemukan adanya hasil yang signifikan. Hal ini disebabkan karena status lahan yang belum clear and clean, produksi terfokus pada tanaman padi tetapi pemetaan mengenai kecocokan tanaman padi belum tersedia, rendahnya produktivitas, dan infrastruktur pertanian yang belum memadai.²⁶

- c) Di Papua sejak tahun 2008 mulai dikembangkan program *Food Estate* dengan nama *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE). Proyek ini menjadi salah satu yang terbesar dalam masa kepemimpinan pemerintahan SBY.

Program MIFEE dilakukan pada lahan seluas 1,28 juta hektar di Provinsi Papua yang terbagi ke dalam 6 (enam) daerah utama yang masing-masing menjadi daerah industri dengan tanaman spesifik. Pemerintah mengakselerasi pembangunan MIFEE dengan dengan percepatan koordinasi dan kerja sama Badan Pertanahan Nasional dengan pemerintah daerah untuk pemetaan, pengukuran, dan pembagian daerah-daerah utama MIFEE. Dari 1,28 juta hektar lahan yang diperuntukkan proyek MIFEE, ternyata sebanyak 90,2% berlokasi di dalam kawasan hutan yang telah diplot menjadi 10 kluster dan tersebar di 16 distrik. Delapan diantaranya berada di Kabupaten Merauke (dengan wilayah seluas 4,7 juta hektar yang 95,3% diantaranya adalah kawasan hutan) sedangkan sisanya masuk ke dalam distrik di

²⁶ P. Setyo & J. Elly, "Problems Analysis on Increasing Rice Production Through *Food Estate* Program in Bulungan Regency, North Kalimantan", *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 147, (2018): 1-10. doi :10.1088/1755-1315/147/1/012043.

kabupaten Mappi dan kabupaten Boven Digul. Menurut hasil riset Greenomics Indonesia, dari 1,28 juta hektar itu, sebanyak 125.485,5 hektar di antaranya adalah berada di kawasan hutan. Hal ini berarti lahan seluas 1.157.347,5 hektar merupakan kawasan hutan yang akan dikonversi secara massif menjadi lahan agrobisnis.²⁷

Dari alokasi lahan yang akan digunakan untuk proyek MIFEE tersebut, dibagi menjadi beberapa jenis tanaman, yaitu tanaman pangan (50%), tebu (30%), dan kelapa sawit (20%), dengan harapan akan menghasilkan beras sebanyak 1,95 juta ton, 2,02 juta ton jagung, 167.000 ton kedelai, 2,5 juta gula, dan 937.000 minyak sawit per tahun. Pengembangan *Food Estate* dilakukan dengan menggunakan sistem industri agrobisnis yang diperankan oleh BUMN dan pihak swasta. Sedangkan keterlibatan petani dan masyarakat lokal akan direncanakan melalui pendekatan korporasi.²⁸

Beberapa kendala yang dihadapi oleh pemerintahan SBY dalam mewujudkan MIFEE khususnya pada era reformasi mempengaruhi kebijakan pertanian yang lebih sulit untuk memobilisasi petani. Akan tetapi, produksi pangan khususnya beras menunjukkan adanya penigkatan meskipun masih terjadi impor beras yang disebabkan lonjakan penduduk yang sangat besar. Pencapaian tersebut memungkinkan Indonesai untuk mengatasi krisis pangan dan mengurangi krisis ketersediaan beras domestic. Meski demikian, kesejahteraan petani pada era ini cukup rendah karena kebijakan impor sehingga petani tidak lagi menjadi produsen utama pangan. Terjadi pula

²⁷ Priyambodo RH, "Greeneconomis Minta Pemerintah Transparan Laksanakan MIFEE", *Antara News*, 23 Maret 2010, <http://www.antaraneews.com/berita/179168/greenomics-minta-pemerintah-transparan-laksanakan-miffee>, diakses 29 Oktober 2024.

²⁸ Putri Audy Fahira, dkk. "Analisis Komparatif Kebijakan ...", *Op.Cit.*, hlm. 199.

pemikiran bahwa kualitas pangan luar negeri dinilai lebih unggul karena kurangnya modal, sarana, dan teknologi pertanian yang baik bagi petani domestik, hingga terjadinya korupsi bidang pangan yang memperburuk ketahanan pangan nasional.²⁹

Food Estate Era Joko Widodo

Pembangunan *Food Estate* pada era Presiden Joko Widodo merupakan respon atas peringatan Badan Pertanian dan Pangan PBB (UN FAO) mengenai kemungkinan terjadinya krisis pangan sebagai kelanjutan dari dampak pandemic covid-19. Bahwa berdasarkan hasil laporan yang dirilis oleh Global Network Against Food Crisis dan Food and Agriculture Organization pada akhir tahun 2019, memperkirakan setidaknya terdapat 135 juta orang dari 55 negara akan mengalami krisis pangan akurm yang berdampak pada 75 juta pertumbuhan anak terganggu, 17 juta anak mengalami malnutrisi.³⁰ Peringatan tersebut akan adanya krisis pangan yang sangat besar karena pertumbuhan jumlah penduduk dan peningkatan konsumsi pangan telah menuntut negara untuk melakukan tindakan nyata dalam mewujudkan ketahanan pangan khususnya ditengah ketidakpastian global. Adapun langkah dan upaya pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) dalam merespon ancaman krisis pangan tersebut sebagai berikut:³¹

Tabel 2.3. Kebijakan *Food Estate* Era Pemerintahan Jokowi

²⁹ Iman Amanda Permatasari dan Junior Hendri Wijaya, *Op.Cit.*, hlm. 80-81.

³⁰ Food and Agriculture Organization, *Global Report on Food Crisis*, (New York: Food Security Information Network, 2020), hlm. 2-11.

³¹ Putri Audy Fahira, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 197-198.

Parameter	Landasan
Masalah Kebijakan	Krisis pangan global tahun 2020 RPJPN 2005-2025
Rumusan Kebijakan	Proyek Strategis Nasional 2020-2024 RPJMN 2020-2024
	Kawasan <i>Food Estate</i>
Kelembagaan Terkait	Kementerian Pertahanan, Kementerian Pertanian, Kementerian BUMN, DAN Pihak Swasta
Rencana Kebijakan	Pengembangan lahan 10.000 ha/area, 2.000 ha/cluster, dan alokasi 4,3 juta ha di Kalimantan Tengah
	Target pembangunan <i>Food Estate</i> di 5 lokasi
Implementasi Kebijakan	Lahan tergarap seluas 165.000 ha sejak tahun 2020
	Masalah perampasan tanah
	Hanya 3 (tiga) lokasi yang dikembangkan dan terjadi permasalahan di Papua

dalam skala besar tersebut bertitik tolak dari PP 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman Pertanian yang mendorong ekstensifikasi lahan secara massif. Proyek pangan tersebut telah mengubah relasi antara korporasi, petani, dan negara dimana posisi petani semakin terpinggirkan meskipun konsep yang dibangun oleh pemerintah dalam pembangunan *Food Estate* berupa korporasi petani. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya justru berbanding terbalik, dimana: (1) tingkat pendapatan tidak menunjukkan adanya perbaikan yang mengarah pada kesejahteraan petani bahkan tidak sedikit yang mencari pekerjaan sampingan untuk memenuhi kebutuhan

hidup karena tidak dapat menggantungkan hanya pada hasil produksi pertanian; (2) pemanfaatan sumber daya dalam pelaksanaan *Food Estate* tidak dilakukan secara berkelanjutan, gagal menciptakan lapangan pekerjaan, produktivitas hasil pertanian yang rendah, dan masalah serius terhadap proses perizinan dan pelepasan lahan; (3) masalah penjaminan hak milik atas tanah yang terkesan dirampas oleh korporasi dan difasilitasi oleh pemerintah; dan (4) terancam hilangnya sumber pangan bagi penduduk lokal karena lemahnya upaya intensifikasi dan diversifikasi pangan termasuk tergerusnya lahan-lahan milih masyarakat adat.³²

Secara umum, perbandingan program *Food Estate* yang pernah atau sedang dilakukan dalam beberapa rezim pemerintahan beserta kegagalan yang dialami, dapat digambarkan dalam tabel berikut:³³

Tabel 2.4. Perbandingan Program *Food Estate* di Indonesia

Era	Tahun	Lokasi	Leading Sektor	Kegagalan
Soeharto	1995	Kalimantan Tengah	Menteri Pertanian	1. Kurangnya perencanaan oleh pemerintah: mengabaikan kondisi lahan gambut sebenarnya (lahan

³² Anggalih Bayu Muh Kamim, dan Reza Altamaha, “Modernisasi Tanpa Pembangunan Dalam Proyek *Food Estate* di Bulungan dan Merauke”, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5, No. 2 (2019), hlm. 170-176.

³³ Alsafana Rasman, Eliza Sinta Theresia, dan M. Fadel Aginda, “Analisis Implementasi Program *Food Estate* Sebagai Solusi Ketahanan Pangan Indonesia”, *HJTAS: Holistic Journal of Tropical Agriculture Sciences* 1, No. 1 (2023), hlm. 45-55.

			gambut tidak cocok untuk padi), yang menyebabkan hasil panen tidak maksimal. 2. Menyatukan seluruh kawasan proyek dalam satu kesatuan tata air dengan asumsi bawah tanah, topografi, dan hidrologi di seluruh proyek: Area hutan yang luas ditebang untuk dijadikan proyek, menyebabkan kebakaran hutan secara berkala 3. Terjadi konflik antara pemerintah dan masyarakat: Pembangunan lahan gambut tidak memperhatikan hak-hak masyarakat setempat yang terkait dengan lahan tersebut, seperti hak atas tanah dan hak atas sumber daya alam
--	--	--	--

SBY	2010 (MIFEE)	Merauke Papua	Menteri Pertanian, Menteri BUMN, dan Swasta	1. Tidak adanya dukungan masyarakat setempat.
	2011 (Bulungan)	Kalimantan Utara		2. perencanaan dilakukan tanpa memperhatikan kepentingan dan hak-hak masyarakat asli Papua, yang telah tinggal di wilayah tersebut selama berabad-abad.
	2013 (Ketapang)	Kalimantan Barat		3. Tidak tersedianya lahan yang cocok untuk pertanian. Sebagian besar lahan di wilayah Merauke adalah lahan gambut, yang tidak cocok untuk pertanian padi atau sayuran. 4. Kendala dalam pengelolaan sumber daya manusia dan konflik tenaga kerja. 5. Sebagian besar lahan yang digunakan untuk proyek ini terletak di daerah pertanian yang sudah terdegradasi dan tidak memiliki

				kualitas yang baik untuk pertanian. 6. Ketidaksesuaian lahan untuk pertanian, tidak cocok untuk daerah irigasi dan rawan banjir. 7. Pemerintah tidak mampu menyediakan dana yang cukup untuk menutupi kebutuhan proyek ini. 8. Kepemimpinan yang lemah dan tidak koordinatif antara pihak-pihak yang terlibat dalam proyek ini menyebabkan adanya konflik dan terhambatnya proses pengembangan proyek. 9. Terjadi konflik tanah/lahan berupa perebutan tumpuk kekuasaan di Ketapang.
Joko Widodo	2020	Kalimantan Tengah	Menteri Pertahanan, Menteri Pertanian, Menteri	1. Terjadi pemaksaan perubahan pola tanam yang mengakibatkan gagal panen serta hasil produksi yang tidak

			BUMN, dan Swasta	maksimal untuk periode selanjutnya. 2. Masih gagalnya implementasi kegiatan skema ekstensifikasi di kawasan pertanian yang tidak berjalan maksimal 3. Masih banyak saluran air tidak dibuat untuk jalur irigasi pertanian. 4. Tidak melibatkan masyarakat terkait pembangunan <i>Food Estate</i> sehingga masih banyak informasi yang terlewat dan kurangnya partisipasi dari masyarakat. 5. Belum ada skema terkait pembebasan lahan kepemilikan masyarakat 6. Tidak ada koordinasi antara Kementerian Pertahanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura, dan Peternakan Provinsi Kalimantan Tengah 7. Kondisi aksesibilitas menuju kawasan <i>Food</i>
--	--	--	------------------	---

				<i>Estate</i> curam dan masih berbahaya terutama saat musim hujan.
				8. Tidak melibatkan petani dalam proses pengembangan <i>Food Estate</i>

IV. Tantangan Dan Problematika Food Estate Di Indonesia

Konfigurasi Politik Hukum Pembangunan Kawasan Food Estate

Perkembangan Kawasan *Food Estate* dari ketiga rezim pemerintahan sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu memiliki kecenderungan yang sama yaitu tidak dapat dilepaskan dari latar belakang militer. Presiden Soeharto dan SBY memiliki latar belakang seorang perwira dan penglima jenderal militer sedangkan pada era pemeritahan Joko Widodo, pelaksanaan *Food Estate* dipimpin oleh kementerian pertahanan dimana menteri yang menjabat memiliki latar belakang perwira militer.³⁴ Hal ini menyebabkan secara konseptual, pengambangan Kawasan

³⁴ Asrida Elisabeth, “Menyoal Keterlibatan Militer Dalam Proyek *Food Estate*”, 7 Januari 2020, <https://www.mongabay.co.id/2022/01/07/menyoal-keterlibatan-militer-dalam-proyek-food-estate/>, diakses pada 10 November 2024.

Food Estate yang dikembangkan dalam rangka penguatan cadangan pangan nasional memiliki 2 ((dua) skema, yaitu:³⁵

- 1) Skema militer dimana keterlibatan militer dalam rangka perolehan sumber lahan yang berasal dari pelepasan Kawasan hutan dan dikelola melalui pembentukan Badan Cadangan Logistik Strategis yang berada dibawah koordinasi militer.
- 2) Skema non militer dimana pembangunan Kawasan *Food Estate* dilakukan dengan keterlibatan petani atau masyarakat (melalui transmigrasi atau lokal) dan peranan swasta atau investor dalam pengembangan industri pertanian.

Kondisi dan latar belakang rezim pemeritahan akan sangat mempengaruhi konfigurasi politik hukum dalam memandang fenomena krisis pangan dan pendekatan yang digunakan untuk mewujudkan program *Food Estate*.

Rezim pemerintahan Soeharto, SBY, dan Joko Widodo memiliki kesamaan latar belakang militer meski demikian terdapat situasi politik yang berbeda. Soeharto bergerak dalam rezim pemerintahan yang bersifat otoriter sedangkan SBY dan Joko Widodo bergerak mewujudkan pembangunan Kawasan *Food Estate* dalam rezim pemerintahan yang demokratis. Meski demikian ketiga rezim pemerintahan tersebut memiliki perbedaan konfigurasi politik dan produk hukum yang dihasilkan. Dalam konteks mewujudkan tujuan bernegara yang dilandasi pada hukum, maka fungsi utama hukum sebagai instrumen pembangunan bukan karena hukum sebagai tujuan. Hukum difungsikan untuk memfasilitasi atau mendukung upaya-upaya politik.

³⁵ Kementerian Pertanian, *Rancangan Umum Pengembangan Kawasan Food Estate Berbasis Korporasi Petani*, (Jakarta: Kementan RI, 2021), hlm. 15.

Akibatnya hukum sebagai produk politik, hukum dijadikan sebagai alat justifikasi bagi visi politik penguasa.³⁶ Berdasarkan pada realitas tersebut, Mahfud MD menjelaskan bahwa konfigurasi politik akan sangat mempengaruhi produk hukum yang dihasilkan yang terbagi dalam beberapa bentuk, sebagai berikut:³⁷

Tabel 3.1. Hubungan Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

Konfigurasi Politik (Variabel Bebas)	Produk Hukum (Variabel Terpengaruh)
Demokratis Konfigurasi politik yang membuka peluang bagi potensi rakyat secara maksimal untuk turut menentukan arah kebijakan negara	Responsif/Otonom Hukum yang mencerminkan pemenuhan atas tuntutan individu maupun kelompok sosial masyarakat, melibatkan partisipasi dan aspirasi rakyat yang terbuka, dan rumusannya cukup terperinci yang tidak dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah secara spesifik
Otoriter Konfigurasi politik yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional	Konservatif/Represif/Orotodoks Hukum yang mencerminkan visi politik penguasa yang dominan dan tidak mengundang partisipasi masyarakat. hukum dijadikan instrumentalisasi atau alat pelaksanaan program pemerintah. Rumusannya hanya bersifat pokok yang dapat diinterpretasikan oleh pemerintah sesuai dengan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaannya.

Model konfigurasi politik dan produk hukum yang dihasilkan sebagaimana dalam tabel tersebut di atas tidak selalu berjalan linear melainkan selalu terjadi tolak menolak dan tarik

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2011), hlm. 65.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 66-69.

menarik antara konfigurasi politik demokratis dan otoriter terhadap produk hukum yang responsive dan konservatif. Suatu konfigurasi politik demokratis dapat menghasilkan produk hukum yang tidak responsive dan sebaliknya konfigurasi politik hukum yang otoriter dapat pula menghasilkan produk hukum yang demoratis.

Pada era Soeharto, pembangunan *Food Estate* dengan membuka 1 juta hektar lahan gambut di Kalimantan Tengah yang didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah, tidak diikuti dengan kerangka regulasi yang kuat mengenai untuk mewujudkan pembangunan lahan gambut bagi Kawasan perkebunan dan pertanian, tidak dilandasi adanya kajian ilmiah strategis, terkait dampak lingkungan, sosial, dan ekonomi. Sementara itu, keterlibatan petani yang diwujudkan dengan program transmigrasi dan tidak adanya ruang bagi petani untuk melakukan diversifikasi produk pertanian, serta dominasi peran pemerintah yang bersifat mutlak dalam pembangunan tersebut menunjukkan bahwa produk hukum yang dihasilkan bersifat represif atau konservatif sementara rezim konfigurasi politik cenderung menunjukkan karakter yang otoriter.³⁸ Catatan dan refleksi kritis dari program *Food Estate* di era Soeharto ialah bahwa swasembada pangan terjadi bukan karena adanya pembukaan lahan gambut dalam jumlah luas untuk pertanian, melainkan karena program revolusi hijau ketika pemerintah mendorong para petani dengan program Panca Usaha Tani yang mendorong peningkatan produktivitas hasil pertanian meskipun bukan secara khusus memberdayakan petani.³⁹ Dalam kondisi

³⁸ Green Peace, *Food Estate: Menanam Kehancuran Menuai Krisis Iklim*, (Jakarta: Green Peace, 2022), hlm. 25-26.

³⁹ Wahyu Budi Nugroho, *Op.Cit.*, hlm. 56-61.

demikian maka konfigurasi politik dan produk hukum yang dihasilkan linear antara sifat orotitasianisme dengan hukum yang konservatif.

Kegagalan program *Food Estate* di era pemerintahan Presiden SBY juga memiliki karakteristik yang serupa dimana tidak adanya landasan dan kerangka hukum yang secara khusus dibentuk untuk mewujudkan program pangan. Pemerintah bergerak dalam kerangka regulasi yang memberikan kewenangan luas bagi pemerintah dalam pengadaan pangan, termasuk untuk memperluas lahan pertanian bagi kepentingan peningkatan produksi. Pemerintah era SBY juga masih berfokus pada ekstensifikasi meskipun undang-undang memberikan berbagai cara untuk meningkatkan ketahanan pangan melalui intensifikasi dan diversifikasi pangan.⁴⁰ Kendali penguasa atas pelaksanaan program *Food Estate* dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang sangat minim menunjukkan bahwa sesungguhnya kebijakan pembangunan *Food Estate* memiliki karakter konservatif meskipun diwujudkan dalam rezim pemerintahan yang demokratis. Hal ini semakin jelas dengan adanya penetapan lahan pertanian secara sepihak tanpa memperhatikan kesesuaian jenis lahan dan produk pertanian, keterlibatan aparat hukum untuk melakukan pengamanan dan penyediaan lahan, serta pengabaian terhadap hak-hak dan kelangsungan hidup masyarakat yang terdampak.⁴¹

Kecenderungan serupa terjadi pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo yang menggunakan pendekatan militer bagi pembangunan Kawasan *Food Estate*. Hal ini tercermin dan mendapatkan kritik dari Komite Nasional Pembaruan Agraria

⁴⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (LNRI Tahun 2012 Nomor 227, TLNRI Nomor 5360).

⁴¹ R. Yando Zakaria, Emilianus Ole Kleden, & Y.L. Franky, *Op.Cit.*, hlm. 58-68.

yang menyatakan bahwa *Food Estate* dibawah kementerian pertahanan merupakan bentuk militerisasi pertanian, dengan melibatkan militer dalam penggarapannya sedangkan petani hanya diarahkan menjadi buruh tani bukan sebagai pemilik alat produksi maupun pemilik tanah.⁴² Selain itu, landasan dan kerangka hukum yang digunakan oleh pemerintah Joko Widodo tidak jelas mengatur mengenai program *Food Estate*, baik mengenai prosedur, perolehan lahan, kesesuaian produk pertanian, dan sebagainya secara khusus, sebaliknya justru memberikan kewenangan yang sangat besar untuk berdasarkan kebijaksanaan menetapkan dan menjalankan program *Food Estate*. Hal ini setidaknya tercermin dari peraturan menteri lingkungan hidup dan kehutanan yang memberikan hak dan memperbolehkan negara untuk menggunakan Kawasan hutan produksi dan hutan lindung untuk digunakan dalam proyek *Food Estate*.⁴³ Dengan kondisi yang demikian maka secara karakteristik dapat diketahui bahwa kepemimpinan demokratis tetapi khusus pada hal pembangunan *Food Estate* memiliki produk hukum yang bersifat konservatif.

⁴² CNN Indonesia, "KNPA: *Food Estate* Prabowo Bentuk Militerisasi Pertanian", *CNN Indonesia*, 26 September 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200925175308-20-551090/knpa-food-estate-prabowo-bentuk-militerisasi-pertanian>, diakses pada 8 November 2024.

⁴³ An Nissa Ayu Mutia, Ida Nurlinda, dan Nadia Astriani, "Pengaturan Pembangunan *Food Estate* Pada Kawasan Hutan Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Indonesia", *Bina Lingkungan Hidup* 6, No. 2 (2022), hlm. 224-238.

Tabel 3.2. Konfigurasi Politik Hukum Pembangunan
Kawasan *Food Estate*

Era Pemerintahan	Konfigurasi Politik	Produk Hukum	Alasan
Soeharto	Otoriter	Konservatif/ Ortodoks	- Ketidadaan Regulasi Khusus mengenai <i>Food Estate</i> - Sempitnya ruang kreasi bagi petani - Ketidadaan kajian strategis mengenai kesesuaian lahan - Kendali pelaksanaan dan program didominasi oleh presiden (dalam pengadaan sumber daya, infrastruktur, dan pendukung pembangunan - Terganggunya hak dan

			kelangsungan hidup masyarakat terdampak.
SBY	Demokratis	Konservatif/ Ortodoks	- Kerangka hukum yang bersifat terbuka bagi penguasa - Ketiadaan peraturan mengenai prosedur dan upaya pembangunan Kawasan <i>Food Estate</i> - Perolehan dan penguasaan lahan yang merugikan masyarakat - Ketiadaanya landasan atau kajian yang digunakan dalam penetapan Kawasan <i>Food Estate</i>.
Joko Widodo	Demokratis	Konservatif/ Ortodoks	- Pembangunan <i>Food Estate</i> dilandasi

			pada kebijakan atau program penguasa - Hukum dijadikan landasan untuk melancarkan program pemerintah - Terlibatnya militer dalam pembangunan <i>Food Estate</i> - Tiadanya kajian mengenai kesesuaian lahan dengan jenis produk pertanian termasuk kajian lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi.
--	--	--	---

Identifikasi Tantangan dan Problematika Pembangunan Kawasan Food Estate

Pada bagian ini akan diuraikan dampak positif dan negatif yang terjadi sehubungan dengan praktik pembangunan Kawasan *Food Estate* sehubungan dengan politik hukum pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat. Dampak positif yang muncul sehubungan dengan pembangunan *Food Estate* mendorong pemenuhan kebutuhan pangan meskipun hasil yang dicapai belum memenuhi tujuan, adanya pembangunan infrastruktur, sarana, dan prasarana pertanian yang dapat membuka lapangan pekerjaan baru, khususnya bagi petani dan masyarakat lokal.⁴⁴ Program *Food Estate* sebagai upaya mewujudkan ketahanan pangan dalam menghadapi krisis akibat perubahan iklim yang drastic dan ketidakpastian geopolitik internasional, dalam pelaksanaannya memiliki dampak negatif yang harus dibayar mahal karena dampak negatif yang ditimbulkan. Penelitian ini mengidentifikasi tantangan dan problematika yang muncul dari pelaksanaan program *Food Estate* tersebut.

Pertama, terjadinya deforestasi dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini terjadi di setiap rezim pemerintahan yang melaksanakan pembangunan *Food Estate*. Kebijakan *Food*

⁴⁴ Oktavia Zauzah Rachmah & Ikomatussuniah, "Pengaruh Lumbung Pangan (*Food Estate*) Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional Terhadap Masyarakat", https://www.researchgate.net/publication/364060057_PENGARUH_LUMBUNG_PANGAN_FOOD_ESTATE_GUNA_MENINGKATKAN_KETAHANAN_PANGAN_NASIONAL_TERHADAP_MASYARAKAT The Influence of Food Estate to Improve National Food Security on The Communities, diakses pada 10 November 2024.

Estate dapat mempercepat laju deforestasi hutan serta merusak ekosistem dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pemanfaatan kawasan hutan, seperti hutan lindung akan menyebabkan kerusakan lingkungan hidup di kawasan tersebut. Selain itu, kawasan hutan yang mengalami kerusakan dapat menyebabkan dampak yang buruk terhadap masyarakat sekitar misalnya bencana alam.⁴⁵ Adanya bukti yang secara kasat mata tampak dari pengalaman proyek sejuta lahan gambut di Program PLG Kalimantan Tengah pada era Soehato dan Program MIFEE pada era pemerintahan SBY terjadi pembukaan lahan dan pembangunan infratraktur yang sangat luas sehingga menyebabkan terjadinya dampak lingkungan, berupa rusaknya kualitas air pada program PLG karena kegagalan pembangunan kanal-kanal, kerusakan gambut dan terjadinya kebakaran hutan. Dalam perspektif hukum lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup secara nyata bertentangan dengan asas tanggung jawab negara, asas kemanfaatan, dan asas manfaat untuk mewujudkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan pengendalian pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.⁴⁶ Sementara itu, pada masa pemerintahan SBY, kegagalan program *Food Estate* melalui proyek MIFEE di Papua berdampak ketidakberpihakan pada kesejahteraan rakyat, keberadaan investor yang merampas tanah dan menyingkirkan komunitas masyarakat adat setempat. Pemberian izin dan legalisasi lahan kepada individu-individu atau sektor privat membuka peran aparatur negara untuk

⁴⁵ An Nissa Ayu Mutia, Ida Nurlinda, & Nadia Astriani, *Op.Cit.*, hlm. 234-237.

⁴⁶ Lihat Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (LNRI Tahun 1997 Nomor 68, TLNRI Nomor 3699).

mengamankan sekuritisasi lahan milik swasta yang berhadapan dengan masyarakat terdampak. Hal ini secara nyata bertentangan dengan prinsip pengelolaan perekonomian nasional sebagaimana dijamin dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan perekonomian disusun atas dasar kekeluargaan dengan memperhatikan kepentingan rakyat.

Kedua. Terjadinya konflik antara masyarakat lokal dan korporasi. Dengan adanya kebebasan aparaturnegara dalam memberikan perizinan perluasan untuk lahan yang ditanami pangan menyebabkan terpinggirkannya hak masyarakat lokal karena adanya kehadiran korporasi besar. Dengan ikut ambil alihnya korporasi atau perusahaan-perusahaan ini meningkatkan investasi dari luar yang berakibat pada penguasaan lahan akan berpotensi mengalami konflik.⁴⁷ Selain itu, tidak dimasukkannya skema pengelolaan lahan berbasis petani lokal oleh korporasi berskala besar akan menambah jarak antara korporasi dan masyarakat. Dalam kasus MIFEE masyarakat papua merasakan hal ini sebagai suatu paksaan dalam penyerahan lahan dan jika masyarakat Papua melakukan demonstrasi terhadap korporasi tersebut maka akan berhadapan dengan pihak kepolisian. Pemberlakuan program ini sudah diawali dengan sikap yang tidak baik. Terjadinya perampasan tanah warga tanpa disertai pemberitahuan dan keterangan lebih lanjut oleh pemerintah. Hal ini jelas termasuk suatu pelanggaran menurut pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menjelaskan tentang keberadaan tanah ulayat atau warga adat diakui oleh negara. Undang-Undang Nomor 21 tahun 2012 juga mengatur tentang

⁴⁷ Oktavia Zauzah Rachmah & Ikomatussuniah, *Op.Cit.*, hlm. 189-190.

Otonomi Khusus Masyarakat Adat Papua.⁴⁸ Namun, dalam realisasinya peraturan ini tidak membantu perlindungan terhadap masyarakat secara penuh. Dari Proyek PLG dan MIFEE dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan presiden Jokowi memiliki tugas dan tantangan yang serupa seperti:⁴⁹

- a) Pengalihan fungsi lahan hutan lindung bagi satwa atau tanaman.
- b) Adanya potensi bencana alam akibat kerusakan lingkungan.
- c) Konflik antara korporasi yang berinvestasi dengan masyarakat yang telah terlebih dahulu menggarap tanah tersebut.
- d) Konflik antara masyarakat dengan aparat keamanan karena keberpihakan pemerintah terhadap korporasi atau investor.
- e) Keterlibatan besar konglomerat agribisnis yang menjadikan tujuan proyek ini bukan lagi untuk meningkatkan ketahanan pangan tapi hanya untuk perluasan lahan dan pertumbuhan bisnis.
- f) Perubahan hutan Adat yang mungkin untuk dijadikan lahan pertanian.
- g) Perlakuan keras aparaturnegara terhadap masyarakat adat untuk memperoleh kepemilikan tanah.
- h) Pembukaan lahan yang serius menyebabkan terbatasnya ruang masyarakat tradisional

Ketiga, Pembangunan tanpa perencanaan holistic mengakibatkan bencana alam yang berdampak bagi masyarakat. Imbas ekologi yang timbul juga berakhir pada

⁴⁸ Edi Santosa, "Percepatan Pengembangan *Food Estate* Untuk Meningkatkan Ketahanan Pangan dan Kemandirian Pangan Nasional", *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan 1*, No. 2 (2014), hlm. 80-85.

⁴⁹ Katriani Puspita Ayu, *Op.Cit.*, hlm. 34.

kegiatan ekonomi masyarakat yang sangat terdampak. Intensitas, frekuensi, dan durasi banjir yang terjadi beserta skala kebakaran hutan yang terjadi oleh karena rusaknya ekosistem gambut praktis telah menghilangkan mata pencaharian masyarakat. Regulasi hukum yang menyangkut konversi lahan sudah banyak dituangkan dalam peraturan dan perundang-undangan, namun sejauh ini pelaksanaannya masih tidak sesuai dengan aturan yang telah dibuat. Hal ini terkendala karena kurangnya koordinasi dan pelaksanaan kebijakan dalam konsistensi perencanaan yang telah dibuat. Terkait program *Food Estate* saat ini, juga timbul pertanyaan apakah pemilihan lahan juga sudah diselaraskan dengan berbagai peraturan yang telah ditetapkan untuk menjaga fungsi ekologis, seperti UU 22/2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan yang pada Pasal 12 Ayat 3 menyatakan bahwa pemanfaatan lahan untuk keperluan budidaya pertanian harus dilakukan dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan lahan dan pelestarian lingkungan hidup, khususnya konservasi tanah dan air. Ini merupakan hal penting karena juga diatur dalam UU 26/2008 tentang Tata Ruang pada Pasal 8 Ayat 2(d) bahwa mengembangkan kawasan budi daya pertanian secara lestari adalah cara untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional. Jika pada tatanan regulasi kemudian dibenturkan, akan dapat mengakibatkan imbas negatif pada lingkungan. Berbagai resiko yang dapat timbul adalah banjir; karena daya serap dan daya tampungnya yang tinggi, gambut berfungsi mencegah terjadinya banjir pada musim hujan dan melepaskan air di musim kemarau. Selain itu, gambut juga berperan penting dalam mencegah intrusi air laut ke daratan. potensi kebakaran di lahan gambut dapat menjadi semakin besar jika terjadi pengeringan. Hal ini disebabkan oleh fungsi penyerapan air pada gambut yang sangat kering akan sulit kebakaran di atas lahan gambut.

Dalam kondisi seperti itu, api akan membakar bahan-bahan yang ada di atas permukaan lahan seperti pepohonan, semak, dan lain-lain. Selanjutnya, api tersebut menyebar secara tidak menentu ke bawah permukaan, baik secara vertikal maupun horizontal, dan membakar materi organik melalui pori-pori gambut.⁵⁰

Dari ketiga permasalahan utama tersebut yang selalu terjadi dalam setiap pelaksanaan pembentukan Kawasan *Food Estate*, problematika yang terjadi dapat dirincikan sebagai berikut:⁵¹

- 1) Konsep *Food Estate* tidak sesuai dengan reforma agraria karena konsep *Food Estate* sama sekali tidak mencerminkan restrukturisasi penguasaan dan pengelolaan lahan bagi rakyat. Memperburuk kesenjangan pemilikan lahan.
- 2) Tidak adanya kejelasan regulasi soal distribusi pangan pada *Food Estate*. Pengalaman dalam pengembangan kelapa sawit untuk produksi minyak tetapi rakyat tetap tidak mampu membeli minyak goreng. Pemanfaatan tenaga kerja untuk kawasan *Food Estate* yang luas memicu permasalahan mengenai bagaimana memenuhi kebutuhan tenaga kerja.
- 3) Korporasi pertanian gagasan ini tampak bagus. Petani akan membentuk koperasi dan hasil tani akan dibeli korporasi di hilir. Konsep korporasi petani ini masih tidak jelas siapa yang terlibat dan akan diuntungkan dari proyek ini.
- 4) Kepemilikan modal bias kepentingan asing. Dalam Peraturan Presiden No.77/2007 tentang daftar bidang usaha tertutup dan terbuka disebutkan bahwa asing boleh memiliki modal maksimal 95% dalam budidaya padi.

⁵⁰ Kemitraan (LSM), *Op.Cit.*, hlm. 6-7.

⁵¹ Bina Desa, "*Food Estate: Pembangunan Pertanian yang Salah Arah*", 5 Maret 2014, <https://binadesa.org/food-estate-pembangunan-pertani-an-yang-salah-arrah/>, diakses pada 10 November 2024.

Peraturan ini jelas-jelas menempatkan rakyat pada posisi yang lemah.

- 5) Petani tidak pernah diberikan akses dalam proses pengambilan keputusan mulai dari masalah sertifikat tanah petani, jumlah tanaman, infrastruktur, dan intensitas dan formula perawatan, penentuan kredit (hutang bagi petani), hingga dalam mekanisme pembiayaan untuk Replanting. tidak adanya sosialisasi mengenai model industri pertanian yang akan dibentuk mengingat masyarakat masih minim pemahaman soal pertanian dan perkebunan komersial mengandalkan korporasi.
- 6) keterlibatan militer dalam proyek pangan nasional menimbulkan setidaknya dua persoalan, yakni legalitas TNI dalam mengerjakan urusan-urusan sipil dan kapabilitas TNI dalam mengerjakan proyek pangan. Ambiguitas keterlibatan militer dalam urusan sipil, termasuk menggarap proyek pangan, termasuk antisipasi menjadi alat untuk menindas rakyat dalam rangka penggunaan lahan yang sangat luas dan ambisius.

Keterlibatan banyak instansi dan kepentingan yang tidak jelas apa fungsi dan peranannya masing-masing dalam pembangunan *Food Estate* ini yang menyebabkan masing-masing instansi bergerak sendiri-sendiri.

V. Kesimpulan

Politik hukum pemerintah dalam pembangunan Kawasan *Food Estate* dalam peningkatan ketahanan pangan yang dilakukan pada masa pemerintahan Soeharto, SBY, dan Joko Widodo memiliki karakteristik produk hukum yang konservatif atau ortodoks dimana terjadi sentralisasi

kebijakan dan kewenangan dalam pelaksanaannya, termasuk dengan penggunaan aparat militer (karena paradigma ketahanan pangan dianggap sebagai ancaman nasional), dan ketiadaan ruang bagi petani dan masyarakat lokal untuk berpartisipasi atau melakukan diversifikasi terhadap kebijakan dan produk pangan yang harus dilaksanakan. Hal ini tercermin dari ketiadaan produk hukum yang secara khusus mengatur mengenai pembangunan Kawasan *Food Estate*. Kewenangan pemerintah dalam mewujudkan *Food Estate* selalu didasarkan pada program pemerintah yang memberikan fleksibilitas secara luas bagi pemerintah untuk sewaktu-waktu mengubah dan mengganti kebijakan. Kondisi ini kemudian menyebabkan pembangunan *Food Estate* bersifat insidental, tanpa perencanaan yang jelas, dan memiliki dampak kerugian yang luas terhadap lingkungan, dinamika sosial, serta kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan Kawasan *Food Estate* memiliki tujuan yang baik pada tataran konseptual dan tujuan, meski demikian dalam pelaksanaannya gagal untuk mewujudkan ketahanan dan kemandirian pangan. Selain itu, dampak yang ditimbulkan bersifat sangat serius, berupa: (1) dampak terhadap lingkungan hidup berupa terjadinya deforestasi, bencana alam akibat lemahnya upaya mitigasi, dan kerusakan lingkungan yang sulit untuk dinormalisasi yang secara eksplisit bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tetapi dilain sisi juga dilegalisasi oleh hukum yang dibuat oleh penguasa atau pemerintah; (2) dampak sosial berupa terjadinya konflik sosial antara petani dan penduduk lokal dengan korporasi besar dan aparat pemerintah, pemarginalan masyarakat adat atas lahannya, perolehan dan penguasaan tanah bagi proyek *Food Estate* yang merugikan masyarakat, ketiadaan rencana dan informasi yang jelas mengenai posisi masyarakat pada program *Food Estate*; (3)

dampak terhadap kesejahteraan masyarakat berupa semakin tersisihkannya masyarakat dari kesejahteraan karena program *Food Estate* tidak benar-benar untuk rakyat melainkan secara terselubung dimanfaatkan demi kepentingan bisnis, investasi, dan perluasan usaha secara masiif dan luas.

Saran

Dengan mendasarkan pada hasil analisis dan pola-pola yang terbentuk dari kebijakan dan politik hukum pemerintah berkaitan dengan pembangunan Kawasan *Food Estate* di Indonesia, maka terdapat beberapa saran sebagai berikut:

- 1) Menghentikan program *Food Estate* dan mengubah strategi ketahanan pangan melalui proses intensifikasi dan diversifikasi dengan kolaborasi penelitian, teknologi, dan pemberdayaan petani lokal; atau
- 2) Menghentikan proses perluasan Kawasan *Food Estate* dengan melakukan evaluasi menyeluruh terkait dengan kerangka kebijakan hukum *Food Estate*, skema perlindungan lingkungan hidup melalui kajian strategis disertai dengan upaya mitigasi risiko, penegakan hukum atas jaminan perlindungan hak tanah masyarakat lokal khususnya masyarakat adat, serta kepastian partisipasi petani lokal dalam proyek *Food Estate* melalui pemberdayaan kualitas dan kapasitas serta kesempatan kerja seluas-luasnya.

VI. Daftar Pustaka

Buku (Books)

- Barahamin, Andre (ed). *Foul Estate: Laporan Pemantauan Proyek Food Estate di Kalimantan Barat dan Sumatera Utara*. Bogor: Kaoem Telapak & UK International Climate Fund, 2022.
- Chynoweth, Paul. "Chapter Three: Legal Research". in Andrew Knight & Les Ruddock (eds). *Advanced Research Method in the Built Environment*. Chichester, United Kingdom: Wiley-Blackwell, 2008.
- Food and Agriculture Organization. *Global Report on Food Crisis*. New York: Food Security Information Network, 2020.
- Green Peace. *Food Estate: Menanam Kehancuran Menuai Krisis Iklim*. Jakarta: Green Peace, 2022.
- Kementerian Pertanian. *Rancangan Umum Pengembangan Kawasan Food Estate Berbasis Korporasi Petani*. Jakarta: Kementan RI, 2021.
- Mahfud Md, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pres, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Cet. 14. Jakarta: Prenada Media Group, 2019.
- McConville, Mike & Wing Hong Chui (eds). *Research Methods for Law*. Second Edition. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2017.
- Pantau Gambut (LSM). *Food Estate Kalimantan Tengah: Kebijakan Instan Sarat kontroversi*. Jakarta: Pantau Gambut, 2021.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dan Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta, Rajawali Press, 1994.

Zakaria, R. Yando., Emilianus Ole Kleden, & Y.L. Franky. *MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind*, Jakarta: Yayasan Pusaka, 2011.

Jurnal (Journals)

Fahira, Putri Audy, dkk. "Analisis Komparatif Kebijakan *Food Estate* Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo Sebagai Upaya Ketahanan Pangan". *Jurnal Sosiologi Dialektika* 17, No. 2 (2022), 198.

Hoecke, Mark Van. "Methodology of Comparative Legal Research". *Law and Method*, (2015), 1-35. <https://doi.org/10.5553/REM%2F.000010>.

Kamim, Anggalih Bayu Muh., dan Reza Altamaha. "Modernisasi Tanpa Pembangunan Dalam Proyek *Food Estate* di Bulungan dan Merauke". *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5, No. 2 (2019), 170-176.

Mutia, An Nissa Ayu., Ida Nurlinda, dan Nadia Astriani. "Pengaturan Pembangunan *Food Estate* Pada Kawasan Hutan Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Indonesia". *Bina Lingkungan Hidup* 6, No. 2 (2022), 224-238.

Nugroho, Wahyu Budi. "Konstruksi Revolusi Hijau di Era Orde Baru". *Soca: Journal of Social-Economics of Agriculture and Agribusiness* 12, No. 1 (2018), 56-57.

Permatasari, Iman Amanda & Junior Hendri Wijaya. "Perbandingan Kebijakan Pangan Era Kepemimpinan Soeharto dan Susilo Bambang Yudhoyono". *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah* 2, No. 1 (2018), 68-69.

Rasman, Alsafana., Eliza Sinta Theresia, & M. Fadel Aginda. "Analisis Implementasi *Food Estate* Sebagai Solusi Ketahanan Pangan Indonesia". *Holistics: Journal of Tropical Agriculture Sciences* 1, No. 1 (2023), 38. <https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>.

-
- Santosa, Edi. "Percepatan Pengembangan *Food Estate* Untuk Meningkatkan Ketahanan Pangan dan Kemandirian Pangan Nasional". *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 1, No. 2 (2014), 80-85.
- Setyo, P., & J. Elly. "Problems Analysis on Increasing Rice Production Through *Food Estate* Program in Bulungan Regency, North Kalimantan". *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 147, (2018), 1-10. doi :10.1088/1755-1315/147/1/012043.
- Suhardin, Yohanes. "Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum". *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Tahun Ke-43*, No.3 (2012), 309.
- Suryana, Achmad. "Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan Dan Penanganannya". *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 32, No. 2 (2014), 128-131.
- Makalah (*Scientific Papers*)
- Kemitraan (LSM). "Policy Brief: Analisis dan Rekomendasi Kebijakan Terhadap Implementasi Program *Food Estate* Dari Kacamata Regulasi, Sosio Ekonomi, dan Lingkungan". <https://sgs.kemitraan.or.id/wp-content/uploads/2022/08/Policy-Brief-on-Food-Estate-AR-V2.pdf>. Diakses pada 29 Oktober 2024.
- Lamarauna, Datu Wajar. "*Food Estate*". <https://www.masterplandes.com/wp-content/uploads/2023/04/Food-Estate-Datu-Wajar-Lamarauna.pdf>. Diakses 29 Oktober 2024.
- Rachmah, Oktavia Zauzah & Ikomatussuniah. "Pengaruh Lumbung Pangan (*Food Estate*) Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional Terhadap Masyarakat". https://www.researchgate.net/publication/364060057_PENGARUH_LUMBUNG_PANGAN_FOOD_ESTATE

GUNA_MENINGKATKAN_KETAHANAN_PANGAN_NASIONAL_TERHADAP_MASYARAKAT_The_Influence_of_Food_Estate_to_Improve_National_Food_Security_on_The_Communities. Diakses pada 10 November 2024.

Peraturan Perundang-undangan (*Law & Regulations*)

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan (LNRI Tahun 2019 Nomor 201, TLNRI Nomor 6412).

Indonesia. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (LNRI Tahun 2012 Nomor 227, TLNRI Nomor 5360).

Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah.

Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah.

Berita/Majalah (*Newspaper/Magazine*)

CNN Indonesia. "KNPA: Food Estate Prabowo Bentuk Militerisasi Pertanian". *CNN Indonesia*. 26 September 2020.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200925175308-20-551090/knpa-food-estate-prabowo-bentuk-militerisasi-pertanian>. Diakses pada 8 November 2024.

Haryanti, Rosiana & Hilda B. Alexander. "Food Estate dan Kilas Balik Proyek Lahan Gambut". *Kompas*. 24 Juni 2020. <https://www.kompas.com/properti/>

read/2020/06/24/070000221/food-estate-dan-kilas-balik-proyek-lahan-gambut-sejuta-hektar?page=all. Diakses 29 Oktober 2024.

Nasution, Dedy Darmawan. "Food Estate Terdahulu Gagal, Bagaimana Food Estate Kalteng?". *Republika*. 22 Oktober 2020. <https://ekonomi.republika.co.id/berita/qilkqb383/food-estate-terdahulu-gagal-bagaimana-food-estate-kalteng>. Diakses 29 Oktober 2024.

Putri, Aulia Mutiara Hatia. "Swasembada Beras: India Curi Ilmu Soeharto, Kamboja Salip RI". *CNBC Indonesia*. 20 September 2023. <https://www.cnbciindonesia.com/research/20230920061254-128-473885/swasembada-beras-india-curi-ilmu-soeharto-kamboja-salip-ri>. Diakses 8 November 2023.

RH, Priyambodo. "Greeneconomis Minta Pemerintah Transparan Laksanakan MIFEE". *Antara News*. 23 Maret 2010. <http://www.antaranews.com/berita/179168/greenomics-minta-pemerintah-transparan-laksanakan-miffee>. Diakses 29 Oktober 2024.

Santosa, Dwi Andreas. "Lumbung Pangan Nasional". *Kompas*. 3 Agustus 2020. <https://www.kompas.id/baca/opini/2020/08/03/lumbung-pangan-nasional-2>. Diakses 29 Oktober 2024.

Online/Website

Bina Desa. "Food Estate: Pembangunan Pertanian yang Salah Arah". 5 Maret 2014. <https://binadesa.org/food-estate-pembangunan-pertanian-yang-salah-arah/>. Diakses pada 10 November 2024.

Elisabeth, Asrida. "Menyoal Keterlibatan Militer Dalam Proyek Food Estate". 7 Januari 2020. <https://www.mongabay.co.id/2022/01/07/menyoal->

keterlibatan-militer-dalam-proyek-food-estate/. Diakses pada 10 November 2024.

Goldstein, Jenny. "Carbon BOMB: Indonesia's Failed Mega Rice Project". *Environment & Society*. <https://www.environmentandsociety.org/arcadia/carbon-bomb-indonesias-failed-mega-rice-project>. Diakses 29 Oktober 2024.

Rahman, Dzulfiqar Fathur. "Banyak Negara Batasi Ekspor Pangan, Ini Rinciannya". *Databoks*. 19 Juli 2022. <https://databoks.katadata.co.id/data-publish/2022/07/19/banyak-negara-batasi-ekspor-pangan-ini-rinciannya>. Diakses 29 oktober 2024.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights

Polítiae legius non leges polítii
adoptandae