

Urgensi Keterlibatan Masyarakat dalam Proyek Food Estate untuk Ketahanan Pangan Nasional

Muryanti¹, Alvina Fatimatuazzahroh²

¹Magister Sosiologi, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, muryanti@uin-suka.ac.id

²Magister Sosiologi, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, alvinaal024@gmail.com

ABSTRAK

Pentingnya peranan masyarakat dalam proyek food estate menjadi bagian penting dalam upaya menjaga ketahanan pangan nasional melalui perspektif pemberdayaan masyarakat. Pertumbuhan jumlah penduduk di Indonesia yang selalu meningkat setiap tahun menyebabkan perlunya bangsa Indonesia menjaga ketahanan pangan. Salah satu program yang dianggap dapat menjaga ketahanan pangan tersebut adalah proyek food estate yang diselenggarakan di beberapa wilayah, yaitu Sumatera Utara, Kalimantan Tengah, dan Nusa Tenggara Timur. Proyek ini menggabungkan pertanian, perkebunan, dan peternakan dengan menggunakan kawasan hutan lindung. Dalam pelaksanaannya, program ini melibatkan perusahaan dan masyarakat dalam pengelolaan penyediaan benih, penggarapan lahan, dan pembelian pasca panen. Penelitian ini merupakan upaya memahami peranan masyarakat dalam pelaksanaan proyek food estate. Pertanyaan dasar penelitian ini adalah bagaimana peranan masyarakat dalam program food estate untuk mendukung keberhasilan ketahanan pangan nasional? Penelitian ini menemukan bahwa kegagalan food estate di Sumatera Utara, Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan, dan perkembangan terbaru di Papua berkaitan dengan kurangnya keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan program tersebut. Dalam perspektif pemberdayaan, keterlibatan masyarakat menjadi aspek penting karena masyarakat tidak hanya menjadi penerima program, tetapi juga menjadi bagian dari proses pengelolaan dan keberlanjutan program. Kurangnya proses pemberdayaan menyebabkan masyarakat belum sepenuhnya memiliki keterlibatan dan rasa memiliki terhadap program food estate. Oleh karena itu, keberhasilan program food estate membutuhkan proses pemberdayaan pertanian yang tepat dengan melibatkan pemerintah dan masyarakat sehingga program ketahanan pangan nasional dapat berjalan secara berkelanjutan. Studi ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan data sekunder. Data penelitian diperoleh melalui kajian terhadap berbagai dokumen dan informasi terkait pelaksanaan program food estate.

Kata kunci: Food estate; Ketahanan pangan; Masyarakat; Partisipasi; Pemberdayaan

1. PENDAHULUAN

Food estate merupakan salah satu kebijakan pangan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Program ini dipimpin oleh Menteri Pertahanan Prabowo Subianto berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 24 Tahun 2020 sebagai strategi ketahanan pangan nasional (Basundoro & Sulaeman, 2020). Ketahanan pangan diwujudkan sesuai dengan amanat

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yaitu kondisi ketika suatu negara memiliki ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup, bergizi, merata, dan terjangkau sehingga masyarakat dapat menjalani kehidupan yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (Bulog, 2024). Pelaksanaan program food estate tidak hanya berkaitan dengan penyediaan pangan, tetapi juga melibatkan masyarakat dan petani lokal sebagai pelaku utama. Oleh karena itu, program ini dapat dianalisis melalui perspektif pemberdayaan masyarakat yang menekankan peningkatan kemampuan, kemandirian, dan partisipasi masyarakat dalam mengelola sumber daya. Perspektif tersebut digunakan untuk melihat sejauh mana petani lokal dilibatkan dan memperoleh posisi yang menentukan dalam pelaksanaan program *food estate*.

Upaya mempertahankan ketahanan pangan dipengaruhi oleh kekhawatiran terhadap ketidakseimbangan antara pertumbuhan penduduk dan produksi pangan (Sumini, 2021). Kekhawatiran ini relevan dengan kondisi Indonesia yang mengalami peningkatan populasi setiap tahun. Pada tahun 2022, jumlah penduduk Indonesia mencapai 275.773.000 jiwa; pada tahun 2023 sebanyak 278.696.000 jiwa; dan pada tahun 2024 sebanyak 281.603.000 jiwa (BPS, 2022). Dalam konteks tersebut, *food estate* menjadi program pangan berskala luas yang memanfaatkan sumber daya alam, modal, dan teknologi untuk menghasilkan produk pangan yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan di kawasan hutan (Permen LHK (24), 2020). Selain itu, program ini bertujuan mendukung pertumbuhan ekonomi pertanian di pedesaan serta mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi (Basundoro & Sulaeman, 2020). Untuk memudahkan pengembangannya, pemerintah memberikan beberapa kelonggaran kebijakan, yaitu: (1) peniadaan tahapan penetapan batas kawasan hutan bagi area program; (2) perubahan fungsi hutan menjadi kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi; (3) peniadaan rekomendasi gubernur dan tim terpadu sebagai persyaratan persetujuan lokasi; dan (4) kawasan hutan untuk *food estate* tidak sepenuhnya diberlakukan sebagai hutan lindung.

Pada praktiknya, program ini dilaksanakan di kawasan seluas 2,3 juta hektare di Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Nusa Tenggara Timur dengan anggaran sebesar Rp1,2 triliun sebagai usaha pangan berskala luas. Mengacu pada Permen LHK Nomor 7 Tahun 2021, hak pengelolaan kawasan hutan untuk program ini berlaku selama 20 tahun dan dapat diperpanjang (Permen LHK (7), 2021). Salah satu proyek food estate di Sumatera Utara berlokasi di Desa Ria-Ria, Kecamatan Pollung, Kabupaten Humbang Hasundutan, dengan luas 215 hektare. Kawasan tersebut juga dikembangkan sebagai kawasan bisnis hortikultura terpadu melalui kemitraan dengan tujuh kelompok tani. Program ini bertujuan mewujudkan sistem pertanian modern, ramah lingkungan, dan kompetitif melalui penguatan kelembagaan ekonomi petani. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada potensi sektor pertanian dan peternakan yang sebelumnya telah didukung melalui Program Sikomandan (Sapi, Kerbau Komoditas Andalan Negeri) untuk mendukung ketahanan pangan asal hewani (Ditjen PKH, 2021).

Penyelenggaraan *food estate* dilakukan melalui skema kemitraan dengan sektor swasta. Skema pertama, perusahaan bertindak sebagai *offtaker* yang menyerap hasil panen dan meminjamkan benih kepada petani. Skema kedua, seluruh biaya ditanggung oleh investor, sedangkan petani berperan sebagai tenaga kerja harian. Skema ketiga, pemerintah menyediakan lahan percontohan sebagai pusat pelatihan bagi para petani. Beberapa perusahaan yang telah bekerja sama, antara lain PT Parna Raya untuk komoditas bawang putih dan bawang

merah; PT Eden Farm, PT Indofood, PT Champ, dan PT Ewindo untuk komoditas kentang; PT DSR untuk komoditas kentang, bawang merah, dan buncis; serta PT BISI untuk komoditas jagung (Tempo, 1 Februari 2023).

Secara nasional, *food estate* menjadi program krusial sebagai strategi ketahanan pangan Indonesia dalam menghadapi ancaman krisis pangan pada masa depan. Urgensi program ini didukung oleh kekhawatiran terhadap pertumbuhan penduduk Indonesia yang tidak sebanding dengan laju produksi pangan. *Food estate* menjadi strategi pertahanan negara dan pertumbuhan ekonomi pedesaan. Hal menarik lainnya dalam pelaksanaan proyek ini adalah adanya ketegangan antara ambisi besar negara dan kenyataan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya. Penulisan isu ini menyoroti program nasional yang berisiko gagal atau terbengkalai apabila mengabaikan aspek pemberdayaan dan kedaulatan petani lokal sebagai pelaku utama. Topik *food estate* tidak hanya dipandang sebagai persoalan teknis pertanian, tetapi juga sebagai diskursus nasional mengenai upaya mewujudkan kemandirian pangan yang berkelanjutan. Kemandirian tersebut dibangun melalui pemberdayaan masyarakat atau petani setempat.

2. METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat deskriptif berdasarkan data-data yang diperoleh di lapangan. Penelitian kualitatif lebih mengutamakan proses daripada hasil, membutuhkan waktu yang relatif lama, menempatkan peneliti sebagai instrumen kunci dalam penelitian, serta menggunakan observasi dan wawancara dalam proses penggalan data primer (Roosinda, dkk, 2021/2021). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari media daring dan publikasi jurnal yang membahas tentang food estate. Data yang diperoleh dari sumber sekunder tersebut digunakan untuk memperkaya analisis.

Analisis data merupakan proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan dan diketahui maknanya (Moleong, 2002). Analisis dilakukan sejak proses pengumpulan data melalui observasi dan dilakukan secara intensif setelah pengumpulan data selesai. Analisis dimulai sejak tahap perumusan dan penjelasan masalah, sebelum peneliti terjun ke lapangan, serta berlangsung secara berkelanjutan hingga tahap penulisan hasil penelitian. Adapun langkah-langkah analisis data penelitian kualitatif menurut Lexy J. Moleong adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data, yaitu proses pemilihan, pemfokusan, dan penyederhanaan data yang diperoleh dari hasil pengumpulan data yang relevan dengan masalah yang diteliti.
2. Kategorisasi, yaitu data yang telah disederhanakan dan dipilih kemudian disusun secara sistematis ke dalam suatu unit berdasarkan karakteristik masing-masing data dengan menonjolkan aspek-aspek yang dianggap penting.
3. Display Data, yaitu proses penyajian data ke dalam sejumlah matriks yang sesuai. Matriks-matriks display data tersebut digunakan untuk memudahkan proses pengonstruksian dalam rangka menentukan, menyimpulkan, dan menginterpretasikan data.

4. Pengambilan Kesimpulan, yaitu proses penarikan kesimpulan yang berangkat dari pertanyaan dan tujuan penelitian, kemudian senantiasa diperiksa kebenarannya selama penelitian berlangsung untuk menjamin keabsahan data.

3. ANALISIS DATA

Program food estate dikembangkan sebagai upaya strategis untuk memenuhi cadangan pangan nasional dalam menghadapi krisis di masa depan (Lasminingrat & Efriza, 2020). Di wilayah Sumatera Utara, program ini mengalokasikan 61.042 hektare lahan yang didukung oleh Kementerian LHK sebagai perencanaan wilayah kolaboratif melalui pembangunan kebun raya seluas 1.150 hektare dan taman ilmu herbal seluas 500 hektare. Hal ini bertujuan menciptakan ekosistem berkelanjutan yang dinilai telah berjalan dengan baik (Lubis, dkk, 2021).

Strategi pelaksanaan program menggunakan pendekatan Means (sumber daya lahan), Way (pengembangan), dan Ends (tujuan pertahanan negara) (Wirapranatha, dkk, 2022). Pada pelaksanaannya, efisiensi faktor produksi tani dioptimalkan sehingga mencapai hasil panen maksimal (Yusup & Sonia, 2024). Secara teknis dan ekonomi, program ini berupaya mengoptimalkan produksi melalui komitmen offtaker dan pemanfaatan teknologi. Namun, pelaksanaan program ini tidak terlepas dari berbagai kendala, seperti keterbatasan anggaran pemerintah, kurangnya pendampingan teknis, dan rendahnya penyerapan hasil panen oleh perusahaan mitra (Tempo, 1 Februari 2023). Meskipun terdapat upaya untuk memperoleh hasil yang maksimal, risiko kegagalan tetap tinggi akibat faktor lingkungan, seperti hama dan curah hujan, serta keterbatasan sumber daya manusia (SDM) petani.

Secara faktual, implementasi *food estate* di Desa Ria-Ria dinilai tergesa-gesa dan kurang memiliki perencanaan yang matang (Adinda, 2022). Hal ini terlihat dari belum adanya regulasi pelaksanaan yang rinci serta ketidaktepatan dalam penetapan target lahan. Pada akhirnya, muncul perlawanan masyarakat akibat konflik sertifikat lahan dan kegagalan panen (BBC, 2024). Masyarakat Desa Ria-Ria mengalami tekanan akibat peralihan secara paksa dari tanaman tradisional seperti kopi, andaliman, dan kemenyan ke komoditas pilihan program, yaitu bawang dan kentang (Piki, dkk, 2022). Perbedaan komoditas tersebut dianggap mengancam sumber mata pencaharian utama dan identitas budaya masyarakat yang memandang tanah sebagai bagian penting dalam kehidupan adat (Martunas, 2026).

Secara umum, masyarakat Desa Ria-Ria hanya memiliki ruang yang terbatas untuk berpartisipasi secara penuh dalam pelaksanaan *food estate*. Keterlibatan masyarakat sebagian besar hanya terbatas pada kegiatan produksi komoditas, sementara proses evaluasi program dilakukan secara tertutup tanpa melibatkan petani secara keseluruhan. Hal tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat belum berlangsung secara menyeluruh, sehingga kerja sama antara pemerintah dan masyarakat belum mampu menghasilkan produksi yang optimal (Hadiba, 2023).

Pemerintah perlu memprioritaskan penyelesaian konflik kepemilikan lahan yang menjadi kendala dalam pelaksanaan *food estate* (Solapari, dkk, 2024). Selain itu, pemerintah juga perlu mempertegas batasan kawasan hutan pangan dan hutan lindung-produksi (Mutia, dkk, 2022). Pemanfaatan hutan yang dilakukan secara bijaksana bertujuan mencegah deforestasi dan

menyelaraskan pembangunan lumbung pangan dengan kebutuhan masyarakat di sekitar hutan (Wartiningsih & Nuswardani, 2024). Mengingat status keberlanjutan usaha tani di Desa Ria-Ria saat ini masih berada pada tingkat sedang, peningkatan pada seluruh aspek menjadi sangat krusial untuk mencapai ketahanan pangan yang stabil (Juhandi, dkk, 2023).

3.1. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan berasal dari kata *power* yang bermakna adanya keberdayaan dan kuasa dalam masyarakat (Suharto, 2009). Konsep ini bertujuan membangun kekuatan individu dan komunitas marginal melalui tiga aspek utama, yaitu: (1) mewujudkan kemampuan masyarakat untuk tumbuh (*enabling*), sehingga masyarakat termotivasi untuk berkembang secara optimal; (2) menguatkan daya tahan (*empowering*). Untuk mewujudkannya, hal-hal yang dapat dilakukan yaitu meningkatkan kualitas pendidikan, akses ekonomi (pasar, lapangan kerja, teknologi, informasi, dan modal); serta (3) memberdayakan yang dimaknai sebagai proses melindungi dan mengupayakan pihak yang lemah menjadi kuat (Chambers, 1995).

Pada dasarnya, pemberdayaan merupakan upaya untuk mengangkat martabat masyarakat bawah (*grass root*) yang terperangkap dalam berbagai keterbatasan ekonomi, pendidikan, dan keterbelakangan (Munawar Noor, 2011). Dalam implementasinya, masyarakat menjadi subjek aktif pembangunan guna mencapai kemampuan *enabling* dan *empowering* yang memadai (Afriansyah, 2023). Menurut Mangatas Tampubolon dalam kutipan Zubaidi, proses pemberdayaan masyarakat mencakup tujuh tahapan utama, yaitu: (1) mengenal masyarakat setempat; (2) mengumpulkan pengetahuan tentang masyarakat; (3) mengidentifikasi pemimpin lokal/tokoh masyarakat sebagai *stakeholder* yang memberikan dukungan; (4) membangun kepercayaan diri masyarakat sebagai modal utama dalam berswadaya; (5) menentukan program aksi dengan menetapkan skala prioritas; (6) mengakui kekuatan dan sumber daya yang dapat dimobilisasi untuk memecahkan berbagai macam permasalahan; dan (7) meningkatkan kemampuan swadaya demi mencapai kemandirian (Chambers, 1995).

Jika ditinjau dari proses operasionalisasinya, pemberdayaan mempunyai dua kecenderungan, yaitu: (1) Kecenderungan Primer, merupakan proses pelimpahan kekuasaan dan kemampuan kepada masyarakat lokal disertai pembangunan aset material dan organisasi untuk mendukung kemandirian; (2) Kecenderungan Sekunder, merupakan proses pemberian stimulasi dan motivasi agar individu berdaya serta mampu menentukan pilihannya sendiri melalui diskusi bersama (Chambers, 1995).

3.2. Partisipasi

Partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat dalam formulasi, pengesahan, dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Partisipasi bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan, rasa memiliki terhadap pemerintah, penyerapan aspirasi, serta keterbukaan kebijakan. Partisipasi dapat bersifat nyata melalui tenaga dan harta, maupun tidak nyata melalui ide atau gagasan (Safrilul Ulum dan Dewi Amanatun Suryani, 2021).

Sebagai elemen kunci dalam pemberdayaan, partisipasi aktif masyarakat mencakup bentuk pikiran, tenaga, dan harta yang diimplementasikan pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian (Wahab, dkk, 2022). Selain itu, partisipasi berperan penting dalam menciptakan

pemberdayaan yang berkelanjutan, yaitu manfaat program dapat dipertahankan dalam jangka panjang secara finansial, institusional, maupun sosial (Helena, dkk, 2024).

3.3. Food Estate dalam Tinjauan Pemberdayaan Chambers

Aspek *enabling* dan *empowering* dalam tinjauan pemberdayaan Chambers seharusnya hadir untuk memotivasi masyarakat agar bertumbuh serta menguatkan daya tahan melalui akses ekonomi dan teknologi. Namun, dalam pelaksanaannya, *food estate* sering kali memosisikan petani hanya sebagai bagian dari faktor produksi tanpa melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan strategis. Melihat kondisi tersebut, menunjukkan bahwa proses perlindungan terhadap pihak yang lemah agar menjadi kuat sesuai dengan esensi pemberdayaan belum berjalan secara optimal (Chambers, 1995).

Pemberdayaan Chambers juga menekankan pada proses pemberdayaan, pelimpahan kekuasaan, dan aset material kepada masyarakat lokal untuk mendukung kemandirian petani. Kenyataannya, ruang partisipasi masyarakat dalam program *food estate* masih terbatas dan sebagian besar hanya sebatas pada kegiatan produksi komoditas (Hadiba, 2023). Tanpa adanya partisipasi yang menyeluruh, program *food estate* berisiko tidak berkelanjutan karena kurangnya rasa memiliki dari masyarakat setempat (masterplendesa, 2024).

Partisipasi masyarakat seharusnya tidak terbatas hanya pada keterlibatan fisik dalam produksi komoditas, melainkan harus mencakup keseluruhan tahapan, mulai dari formulasi, pengesahan, hingga pelaksanaan kebijakan (Safrilul Ulum dan Dewi Amanatun Suryani, 2021). Keterlibatan aktif masyarakat dalam keseluruhan proses penting untuk menumbuhkan rasa memiliki sehingga keberlanjutan program dapat dipertahankan.

Oleh karena itu, pemerintah perlu mendorong pengembangan Kelembagaan Ekonomi Petani (KEP) untuk mewujudkan partisipasi yang bermakna. Petani ditempatkan sebagai pelaku utama dalam keseluruhan rangkaian pengelolaan usaha tani (Haryanto, dkk, 2022). Masyarakat diposisikan sebagai subjek aktif yang memiliki kekuatan untuk mengelola aset material dan organisasi demi mencapai kemandirian ekonomi.

4. KESIMPULAN

Implementasi program food estate menunjukkan bahwa program ini kurang melibatkan masyarakat secara aktif. Hal tersebut menyebabkan proses pemberdayaan yang bertujuan menciptakan kemandirian dan kapasitas lokal tidak tampak dalam pelaksanaannya. Kondisi ini menegaskan bahwa program bersifat nirpartisipasi karena petani diposisikan sebagai bagian dari faktor produksi tanpa dilibatkan dalam pengambilan keputusan strategis. Akibatnya, program berpotensi tidak berlangsung secara berkelanjutan karena ketiadaan pemberdayaan dan partisipasi. Kondisi ini juga memungkinkan terjadinya konflik lahan yang tidak memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat setempat.

REFERENSI

Afriansyah (Ed.). 2023. *Pemberdayaan Masyarakat*. Padang: PT. Global Eksekutif Teknologi.

- Roosinda, Fitria, Widiyanti, Ninik, Sri, Lestari, A., A., Gde, Satia, Utama, Hastin, Umi, Anisah, Albert, Lodewyk, Sentosa, Siahaan, Siti, Hadiyanti, Dini, Islamiati, Kadek, Ayu, Astiti, Nurul, Hikmah, & Muhammad, Iqbal, Fasa. 2021. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Zahir Publishing.
- Solapari, Nuryati, Agnia, Nazhiah, Zalfa, Adzkia, Refina, Niluh, & Laura, Gracella. 2024. Program Food Estate dan Perlindungan Hak Masyarakat di Merauke. (*Jurnal Inovasi Global*. Desember 2024. Vol. 2 edisi 12). Banten, FH UNTIRTA. Diakses pada <https://jig.rivierapublishing.id/index.php/rv/article/view/239>
- Suharto, Edi. 2009. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Sumini. (09 September 2021). "Pandemi COVID-19: Bangkitnya Teori Malthus?" (Artikel Opini, 09 September 2021). Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada. Diakses pada <https://theconversation.com/pandemi-covid-19-bangkitnya-teori-malthus-167271>.
- Tempo. (01 Februari 2023). "Nasib Megaproyek Food Estate Humbang Hasundutan Usai Terbengkalai Ditinggalkan Petani". (Tempo, 01 Februari 2023). Jakarta, PT Tempo Inti Media Tbk. Diakses pada <https://www.tempo.co/ekonomi/nasib-megaproyek-food-estate-humbang-hasundutan-usai-terbengkalai-ditinggalkan-petani-168514>.
- Wartiningsih, Nunuk, Nuswardani, Amelia, Ayu P, Devi, Rahayu, Riesta, Yogahastama, Erma, Rusdiana, & Moza, Fausta. 2024. Food Estate: Village Regulations to Support and Protect Sustainable Agricultural Land. (*BIO Web of Conferences*. November 2024. Vol. 146 edisi 01077). Paris, EDP Sciences. Diakses pada https://www.bioconferences.org/articles/bioconf/pdf/2024/65/bioconf_btmic2024_01077.pdf
- Wirapranatha, Adityo, Yudi, Sutrasna, & Luhut, Simbolon. 2022. Strategi Pengembangan Food Estate Dalam Pemulihan Ekonomi Nasional. (*Jurnal Ekonomi Pertahanan*. 2022. Vol. 8 edisi 1). Bogor, Universitas Pertahanan Republik Indonesia. Diakses pada <https://jurnalprodi.idu.ac.id/index.php/EP/article/view/905>.
- Yusup, Syamsuri, & Yoneta, Sonia. 2024. Can Rice Farming through the National Strategy Food Estate Increase Regional Production? (*Jurnal Lahan Suboptimal: Journal of Suboptimal Lands*. Oktober 2024. Vol. 13 edisi 2). Palembang, Research Center for Suboptimal Lands (PUR-PLSO), Universitas Sriwijaya. Diakses pada <https://jlsuboptimal.unsri.ac.id/index.php/jlso/article/view/675>.