

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Program *food estate* atau lumbung pangan di Indonesia merupakan kebijakan strategis yang telah lama menjadi salah satu program unggulan pada beberapa masa pemerintahan. Program *food estate* secara sederhana dapat dimengerti sebagai perluasan aktivitas pertanian berskala besar yang merambah kawasan hutan dan lahan gambut yang diklaim pemerintah dapat mengatasi krisis pangan dan mewujudkan ketahanan pangan nasional. Program ini dirancang sebagai solusi jangka panjang untuk menjamin ketersediaan pangan dalam menghadapi tantangan global, seperti perubahan iklim dan pertumbuhan penduduk.¹

Dalam sejarahnya program lumbung pangan skala besar di Indonesia telah mulai diberlakukan sejak era Orde Baru hingga masa Reformasi. Pada era Orde Baru, program ini dikenal sebagai Proyek Lahan Gambut Satu Juta Hektar (PLG), yakni proyek pencetakan sawah dalam skala besar yang mencakup sekitar 1,5 juta hektar lahan gambut di wilayah Kalimantan Tengah. Dampak dari proyek ini sangat besar, di antaranya adalah pengusiran komunitas Dayak yang tinggal di sekitar kawasan hutan gambut yang membuat mereka kehilangan akses dan hak atas pemanfaatan hutan. Selain itu, penebangan hutan gambut yang merupakan habitat alami orang utan serta berbagai spesies endemik turut terjadi. Pembangunan kanal di sekitar proyek juga mempercepat proses pengeringan lahan gambut, yang kemudian menjadi salah satu penyebab utama kebakaran hutan.² Meskipun pada masa Orde Baru program *food estate* mengalami kegagalan dan menimbulkan banyak dampak negatif bagi masyarakat adat dan lingkungan, pemerintah pada masa Reformasi tetap menjalankan program ini.

Pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, konsep lumbung pangan skala besar diwujudkan melalui program *Merauke Integrated*

¹ Greenpeace Indonesia, *Food Estate: Menanam Kehancuran Menuai Krisis Iklim* (Jakarta: Greenpeace Indonesia, 2022), hlm. 4.

² *Ibid.*, hlm. 27.

Food and Energy Estate (MIFEE). Namun, implementasinya justru membuka jalan bagi ekspansi besar-besaran konsesi perkebunan kelapa sawit di lahan yang awalnya dirancang untuk penanaman padi. Akibatnya, masyarakat adat di Merauke kehilangan hak atas tanah serta sumber mata pencaharian mereka.³ Tidak jauh berbeda dengan dua pendahulunya, pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo program lumbung pangan skala besar, yang dikenal dengan sebutan *food estate*, juga mengalami kegagalan dan menyisakan sejumlah besar masalah.

Program *food estate* pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo mulai digagas sebagai respons terhadap peringatan dari FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) mengenai potensi krisis pangan yang disebabkan oleh pandemi Covid-19.⁴ Dalam implementasinya, program *food estate* di era Presiden Jokowi menimbulkan banyak polemik. Salah satunya adalah kemunculan sejumlah regulasi yang justru melemahkan upaya perlindungan hutan, seperti Undang-Undang Cipta Kerja yang merevisi berbagai aturan lingkungan hidup dan mempercepat proses perizinan industri tanpa melibatkan partisipasi publik secara memadai. Undang-undang ini turut mengurangi ketentuan izin lingkungan bagi sejumlah proyek strategis, melonggarkan perlindungan kawasan hutan, serta mengurangi kewajiban perusahaan dalam melakukan analisis dampak lingkungan.⁵ Selanjutnya, diterbitkan Permen LHK No. 24 Tahun 2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan *Food Estate*, yang memungkinkan pembukaan hutan produksi dan hutan lindung yang sebelumnya dilindungi untuk dijadikan lahan lumbung pangan.⁶ Aturan baru ini menimbulkan kekhawatiran karena dapat memicu deforestasi hutan lindung, yang pada gilirannya dapat mengancam keanekaragaman hayati.

³ *Ibid.*

⁴ Fajar Pebrianto, "Ketua MPR Singgung Peringatan FAO soal Pangan, Jokowi Bicara *Food Estate*" *Tempo.co* 14 Agustus 2020 <https://www.tempo.co/ekonomi/ketua-mpr-singgung-peringatan-fao-soal-pangan-jokowi-bicara-food-estate-592014> diakses pada 29 April 2025.

⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Evaluasi UU PPLH: Bagaimana UU Cipta Kerja Mengubah Aturan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?", *BPHN*, 8 Juli 2024, <https://bphn.go.id/berita-kegiatan/evaluasi-uu-pplh-bagaimana-uu-cipta-kerja-mengubah-aturan-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup> diakses pada 23 Maret 2025.

⁶ Indonesia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan Food Estate*.

Selain itu, program *food estate* ini juga menimbulkan bencana ekologis, seperti banjir dan kebakaran hutan. Sebagai contoh, di lahan singkong yang dikelola oleh Kementerian Pertahanan di Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah, telah terjadi beberapa kali banjir setelah pembukaan lahan. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa lahan yang digunakan untuk perkebunan singkong adalah tanah berpasir yang rentan terhadap erosi jika vegetasi penutup tanah atau pohon ditebang. Akibatnya, beberapa daerah di Kabupaten Gunung Mas, seperti Desa Tewai Baru yang sebelumnya tidak pernah mengalami banjir besar, telah dilanda banjir hingga tiga kali sejak pembukaan lahan oleh Kementerian Pertahanan.⁷

Selain pelanggaran aturan perlindungan hutan dan kerusakan lingkungan, polemik lain yang muncul dalam program ini adalah peran prajurit aktif TNI (Tentara Nasional Indonesia) yang terlibat dalam pengamanan serta proses pembukaan lahan dan penanaman tanaman pangan.⁸ Keterlibatan prajurit TNI dalam program *food estate* tidak hanya dianggap kurang efektif karena berada di luar tugas pokok militer, tetapi juga, menurut sejumlah pakar, bertentangan dengan prinsip larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.⁹ Keterlibatan TNI dalam program *food estate* juga sarat dengan kekerasan terhadap masyarakat adat yang hidup bergantung dari hutan adat. Dalam laporan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), selama masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo, pelaksanaan Program Strategis Nasional termasuk *food estate* di berbagai wilayah justru mengakibatkan perampasan hak-hak masyarakat adat, perampasan tanah adat, tindakan kriminalisasi, serta kekerasan terhadap masyarakat adat. Sepanjang tahun 2024, AMAN mencatat sedikitnya 121 kasus yang menyebabkan hilangnya

⁷ Greenpeace Indonesia, *op.cit.*, hlm. 80.

⁸ Dionisius Reynaldo Triwibowo, "Janji Usang Lumbung Pangan" *Kompas.id*, 25 Oktober 2020 <https://www-beta.kompas.id/baca/nusantara/2020/10/25/janji-usang-lumbung-pangan/> diakses pada 16 April 2025.

⁹ Dionisius Reynaldo Triwibowo, ""Food Estate" Dinilai Tabrak Beragam Kajian Hukum" *Kompas.id* 31 Maret 2021 https://www.kompas.id/baca/nusantara/2021/03/31/food-estate-dinilai-tabrak-beragam-kajian-hukum?open_from=Search_Result_Page diakses pada 16 April 2025.

sekitar 2.824.118,36 hektar wilayah adat dari 140 komunitas masyarakat adat.¹⁰ Kekerasan terhadap masyarakat adat menunjukkan indikasi bahwa bagi pemerintah, hutan adat adalah tanah kosong yang dapat dieksploitasi tanpa memikirkan masyarakat adat yang sepenuhnya bergantung pada hutan.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori kekuasaan Niccolo Machiavelli untuk menganalisis logika pembangunan di balik program ini dan bagaimana program ini dibuat dan diterapkan. Niccolo Machiavelli adalah (1469–1527) adalah seorang politikus, filsuf, diplomat, sejarawan, dan penulis politik asal Republik Florence, Italia yang hidup pada masa Renaisans. Ia dikenal sebagai bapak ilmu politik modern karena pandangannya yang realistis dan pragmatis tentang kekuasaan dan pemerintahan. Karya terkenalnya yang paling berpengaruh adalah *Il Principe* yang ditulis pada tahun 1513.¹¹

Hemat penulis, penggunaan teori realisme kekuasaan Machiavelli dalam menganalisis program *food estate* di Indonesia sangat relevan karena ia menitikberatkan teorinya pada bagaimana kekuasaan dijalankan dan dipertahankan tanpa terikat pada norma moral dan hukum. Menurutnya, kepentingan negara adalah tolok ukur utama untuk semua kebijakan negara.¹² Artinya negara ada untuk dirinya sendiri. Oleh karena itu, tugas penguasa negara bukan terutama mewujudkan *bonum commune* atau kebaikan bersama melalui distribusi keadilan bagi warga negara. Tugas utama penguasa negara menurut Machiavelli adalah mempertahankan dan memperluas kekuasaan agar kepentingan negara dapat tercapai.¹³ Dalam hal ini kebaikan bersama dan kesejahteraan rakyat hanya relevan dalam kaitan dengan kekuasaan. Oleh sebab itu, penguasa negara dapat melakukan apa saja, termasuk tindakan kejam terhadap warga negara semata-mata agar kepentingan negara dapat tercapai. Karenanya dalam kebijakan negara, moralitas dapat dikesampingkan dan hukum serta perangkat negara seperti kekuatan militer dapat digunakan sedemikian rupa demi

¹⁰ Dinda Shabrina, “Outlook 2025: Konflik PSN dan Masyarakat Adat Diprediksi Memburuk” *Tempo.co*, 20 Januari 2025 <https://www.tempo.co/ekonomi/outlook-2025-konflik-psn-dan-masyarakat-adat-diprediksi-memburuk-1196427> diakses pada 16 April 2025.

¹¹ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, dan Machiavelli* (Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 397.

¹² *Ibid.*, hlm. 421.

¹³ Niccolo Machiavelli, *Sang Penguasa*, terj. C. Woekirsari (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm 35.

mencapai kepentingan negara. Selain itu, dibenarkan pula tindakan pencitraan di mana penguasa berlaku seolah-olah baik dengan maksud memperoleh dukungan rakyat dalam menjalankan kekuasaan.¹⁴

Hemat penulis, logika Machiavellis digunakan juga dalam program *food estate*. Beberapa indikasi logika Machiavellis dalam program *food estate* misalnya, secara formal sebagaimana digaungkan pemerintah program ini memiliki tujuan mulia, yakni mewujudkan ketahanan pangan nasional. Namun di baliknya, cara yang ditempuh sering mengorbankan prinsip keberlanjutan ekologis maupun keadilan sosial. Alih fungsi lahan hutan besar-besaran (misalnya di Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara) dilakukan tanpa mempertimbangkan daya dukung lingkungan dan kesejahteraan petani lokal. Tujuan berupa pembukaan lahan dan produksi pangan secara cepat lebih diutamakan daripada proses yang mempertimbangkan keberlanjutan ekologis dan kesejahteraan petani lokal. Hal ini sesuai dengan pemikiran Machiavelli tentang tujuan menghalalkan cara. Ia menekankan bahwa seorang penguasa harus mengutamakan hasil dari suatu kebijakan dibanding proses dari dijalankannya kebijakan itu atau tujuan menghalalkan cara. Dalam hal ini tujuan itu harus selalu berorientasi pada kepentingan dan kekuasaan negara.

Selain itu, logika Machiavellis dalam program *food estate* juga tampak pada bagaimana pemerintah menggunakan narasi “kedaulatan pangan”, “lapangan kerja baru”, dan “solusi krisis pangan dunia” sebagai legitimasi untuk membenarkan deforestasi hutan, perampasan hutan adat, kekerasan dan peminggiran masyarakat adat, pelanggaran aturan perlindungan hutan, pelibatan korporasi dan keterlibatan militer untuk mengamatkannya. Meskipun menimbulkan banyak masalah dan polemik, citra bahwa program *food estate* adalah solusi yang tepat untuk mencapai ketahanan pangan nasional terus digaungkan pemerintah. Hal ini menunjukkan logika Machiavellis di mana penguasa (termasuk kebijakan-kebijakannya) harus tampak seolah-olah baik, meskipun kenyataan berbicara sebaliknya.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 118.

Berdasarkan berbagai uraian di atas, maka patut dipertanyakan logika pembangunan yang digunakan di balik program *food estate*. Apakah benar program ini ditujukan untuk mencapai ketahanan pangan sebagaimana digaungkan pemerintah? Jika benar demikian, mengapa masyarakat adat dan hutan harus dikorbankan demi ketahanan pangan? Bukankah masyarakat adat juga adalah warga negara Indonesia dan bukankah kerusakan hutan pada akhirnya justru mendorong perubahan iklim yang mengakibatkan peningkatan kerentanan pangan? Karena itu, dengan menggunakan teori realisme kekuasaan Machiavelli, penulis tertarik untuk menganalisis bagaimana program *food estate* ini dibuat dan diimplementasikan, serta apa logika pembangunan di balik program ini.

Penelitian ini juga meninjau sejumlah kajian terdahulu terkait program *food estate*. Robertus Pecamuya dalam penelitiannya menemukan bahwa kebijakan *food estate* di Merauke berdampak negatif terhadap ketahanan pangan lokal masyarakat adat Marind.¹⁵ Hal yang sama ditemukan Almonika Cindy Fatika Sari dalam penelitiannya terkait program *food estate* berbasis korporasi di Desa Umbu Mamijuk, Sumba Tengah yang justru mengancam otonomi petani lokal dan keragaman pangan tradisional.¹⁶ Di samping itu, Iqbal Yanuar Ramadhan dalam penelitiannya menemukan bahwa pemerintah melakukan sekuritisasi kebijakan *food estate* melalui justifikasi ancaman krisis pangan untuk mengambil tindakan luar biasa.¹⁷ Sementara itu, kajian mengenai pemikiran Machiavelli umumnya berkaitan dengan isu politik. Mathias Banusu misalnya, menelaah penerapan teori kekuasaan Machiavelli dalam sistem politik Indonesia, khususnya terkait korupsi, dinasti politik, dan politik uang.¹⁸

Dari analisis beberapa penelitian terdahulu, penulis menemukan adanya kekurangan kajian yang secara eksplisit menghubungkan kebijakan *food estate*

¹⁵ Robertus Pecamuya, "Dampak Kebijakan Lumbung Pangan Nasional terhadap Ketahanan Pangan Lokal: Perspektif Masyarakat Adat Merauke", *Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)*, 4:1 (2025), hlm. 74-80.

¹⁶ Almonika Cindy Fatika Sari, "Proyek Strategis Nasional Bernama *Food Estate*: Ancaman Otonomi Petani dan Keragaman Sumber Pangan Lokal di Desa Umbu Mamijuk, Sumba Tengah", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 6:3 (2024), hlm. 352-371.

¹⁷ Iqbal Yanuar Ramadhan, "Sekuritisasi dalam Kebijakan *Food Estate* di Era Pemerintahan Joko Widodo", *Jurnal Politik, Keamanan, dan Hubungan Internasional*, 2:3 (Desember 2023), hlm. 153-163.

¹⁸ Mathias Banusu, "Penerapan Teori Kekuasaan Machiavelli dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia" (Skripsi, IFTK Ledalero, Ledalero, 2021).

dengan dinamika kekuasaan negara. Penelitian sebelumnya memang banyak membahas tentang program *food estate* dari perspektif sekuritisasi dan dampak yang ditimbulkannya. Namun, kajian atas program *food estate* dengan pendekatan teori politik seperti teori realisme kekuasaan Machiavelli masih sangat langka. Selain itu, teori kekuasaan Machiavelli sendiri masih lebih banyak dipakai untuk menganalisis permasalahan politik. Oleh karena itu, meneliti tentang bagaimana teori realisme kekuasaan Machiavelli dapat menjelaskan program *food estate* di Indonesia, sebagaimana dilakukan dalam studi ini, adalah sesuatu yang layak dicoba. Penelitian ini akan diulas dengan judul: **Analisis Program Food Estate di Indonesia dalam Perspektif Realisme Kekuasaan Niccolo Machiavelli.**

1.2 Rumusan Masalah

Bertolak dari judul dan latar belakang di atas penelitian ini akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut: Bagaimana implementasi program *food estate* di Indonesia? Bagaimana teori realisme kekuasaan Machiavelli menjelaskan program *food estate* di Indonesia dan logika pembangunan yang mendasarinya?

1.3 Hipotesis

Dalam perspektif realisme kekuasaan menurut Niccolo Machiavelli, program *food estate* tidak dijalankan dengan logika pembangunan untuk mencapai ketahanan pangan sebagaimana diklaim pemerintah, tetapi dengan logika kekuasaan.

1.4 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut. Pertama: menjelaskan program *food estate* di Indonesia. Kedua: menganalisis program *food estate* di Indonesia dan logika pembangunan yang mendasarinya dari perspektif teori realisme kekuasaan Machiavelli.

1.5 Manfaat Penulisan

Analisis program *food estate* di Indonesia dengan menggunakan teori kekuasaan Niccolo Machiavelli diharapkan dapat membantu pembaca untuk memahami hubungan antara kekuasaan negara dan penerapannya dalam konteks

kebijakan lingkungan hidup di Indonesia. Di samping itu, tulisan ini juga dapat memperkaya diskursus tentang bahaya pragmatisme kekuasaan yang mengabaikan nilai-nilai ekologis dan kemanusiaan dalam kebijakan yang diambil pemerintah.

1.6 Metode Penulisan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis deskriptif melalui studi kepustakaan. Dalam metode ini, penulis akan mengumpulkan, membaca secara kritis, dan menganalisis karya utama Machiavelli, seperti *Il Principe* dan *Discorsi*, serta berbagai buku, artikel jurnal, dan laporan kebijakan tentang *food estate* baik daring maupun luring. Penelitian ini akan menerapkan analisis kualitatif untuk menganalisis hubungan antara prinsip kekuasaan Machiavelli dan implementasi kebijakan *food estate*.

1.7 Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi ke dalam lima (5) bab. Bab I mencakup latar belakang penulisan, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penulisan, dan sistematika penulisan. Bab II memuat konsep kekuasaan dalam pemikiran Niccolo Machiavelli. Namun, sebelum itu, pada bab yang sama penulis menguraikan secara singkat riwayat hidup dan karya-karya Niccolo Machiavelli. Bab III memuat gambaran tentang program *food estate* di Indonesia. Bab IV memuat analisis tentang program *food estate* di Indonesia dalam perspektif teori kekuasaan Niccolo Machiavelli. Analisis ini akan didahului dengan pemaparan tentang implementasi program *food estate* di Indonesia. Bab V memuat kesimpulan dan saran.