

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara dengan kekayaan alam yang melimpah. Kekayaan alam tersebut diatur oleh negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.”¹ Ketentuan ini kemudian ditegaskan dalam sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.² Dengan demikian, negara memiliki tanggung jawab moral untuk mengelola sumber daya alam secara adil demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah memiliki mandat untuk mengatur, mengelola, dan memanfaatkan sumber daya alam secara bijak guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya, pemerintah sering menghadapi berbagai tantangan. Salah satu contohnya terjadi pada 2020, ketika dunia mengalami krisis multidimensi akibat penyebaran pandemi *Covid-19*. Pada saat itu, *Food and Agriculture Organization* (FAO) mengeluarkan peringatan mengenai potensi krisis pangan sebagai dampak lanjutan dari pandemi tersebut. Menanggapi peringatan ini, pemerintah Indonesia mengambil langkah strategis dengan meningkatkan produksi pangan dalam negeri melalui program *food estate*.

Kebijakan tersebut pada dasarnya merupakan kelanjutan dari berbagai upaya pemerintah sebelumnya dalam menjaga ketahanan pangan nasional yang telah

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 33 ayat (3) Tahun 2017.

² Steven Jefferson dkk., “Manifestasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Ketahanan Pangan Melalui Program *Food Estate* Menuju Transformasi Sosial dan Perekonomian Nasional Dalam Perspektif Negara kesejahteraan”, *Jurnal Sosial dan Teknologi (SOSTECH)*, 5:5 (2025), hlm. 1328.

dilakukan sejak masa lalu. Sejak era Orde Baru, pertumbuhan penduduk yang pesat mendorong pemerintah untuk menjaga stabilitas produksi pangan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pelaksanaan program *Mega Rice Project* di lahan gambut pada masa pemerintahan Presiden Soeharto (1995–1998) dengan cakupan lahan sekitar satu juta hektar. Pemerintah merancang proyek ini untuk menanggulangi pertumbuhan penduduk yang signifikan setiap tahun, yang memicu kekhawatiran terhadap lemahnya ketahanan pangan nasional. Namun, pemerintah menghentikan program tersebut pada masa pemerintahan Presiden B. J. Habibie pada 1998 melalui Keppres Nomor 33 Tahun 1998 karena proyek ini mengalami kegagalan.³ Kegagalan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan ketahanan pangan berskala besar memerlukan perencanaan yang matang, terutama dalam memperhatikan prinsip keadilan, aspek sosial, dan pertimbangan ekologis.

Program *food estate* kembali mencuat pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui pelaksanaan program *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) pada 2010. Selanjutnya, pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, pemerintah mengembangkan program lumbung pangan nasional dalam bentuk program *food estate* yang mulai dijalankan sejak 2020. Pemerintah merumuskan program *food estate* sebagai respons terhadap krisis pangan global yang dipicu oleh pandemi *Covid-19* yang merebak sejak akhir 2019 hingga 2023.⁴

Upaya pemerintah mewujudkan program *food estate* melibatkan berbagai elemen, terutama kementerian. Presiden Jokowi memberikan mandat kepada Prabowo sebagai Menteri Pertahanan untuk memimpin pelaksanaan program *food estate* di Kalimantan Tengah. Selanjutnya, Presiden Jokowi menetapkan bahwa program *food estate* dilaksanakan di Provinsi Kalimantan Tengah dengan luas lahan

³ Muhammad Idris, “*Food Estate* Era Soeharto dan Kerusakan Masif Hutan di Kalimantan”, dalam *Kompas.com*, 6 Februari 2024, <https://money.kompas.com/read/2024/02/06/093244826/>, diakses pada 21 Oktober 2025.

⁴ M. Fuad Nasar, “Mengenang Lima Tahun Pandemi *Covid-19*”, dalam *Fuad Nazar’s News*, 8 Maret 2025, <https://fuadnasar.wordpress.com/2025/03/08/sebuah-renungan-lima-tahun-pandemi-covid-19/>, diakses pada 21 Oktober 2025.

sekitar 148.000 hektar.⁵ Prabowo dibantu oleh sejumlah Kementerian, yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Pertanian (Kementan), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), serta Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN).⁶

Pada 2020, pemerintah menetapkan sejumlah lokasi awal pelaksanaan program *food estate* dengan fokus utama di Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara. Pada 2021, pemerintah memperluas lahan pelaksanaan program tersebut dengan menetapkan tiga lokasi tambahan, yaitu Nusa Tenggara Timur, Papua, dan Sumatera Selatan. Berdasarkan pengamatan *Greenpeace*, total luas lahan yang digunakan dalam program *food estate* mencapai 2 juta hektar, yang kemudian menimbulkan berbagai masalah sosial, ekologis, dan ekonomi. Di tengah ambisi besar pemerintah untuk menanggulangi krisis pangan, program ini juga memunculkan sejumlah persoalan, seperti perluasan lahan yang berdampak pada kawasan hutan lindung, hutan adat, dan permukiman warga. Akibatnya, masyarakat kehilangan sumber penghasilan serta akses terhadap tanah. Salah satu contohnya terjadi di Kabupaten Gunung Mas, di mana pemerintah berupaya memperoleh lahan masyarakat secara paksa dengan melibatkan aparat militer untuk mengusir masyarakat dari tanah mereka.

Minimnya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program *food estate* dapat memicu konflik sosial di tengah masyarakat.⁷ Selain itu, program yang sarat kepentingan ini juga menimbulkan konflik antara pemerintah, investor, dan masyarakat lokal. Konflik tersebut sering dipicu oleh ketidakadilan pemerintah dalam merumuskan kebijakan, yang cenderung tajam ke

⁵ Ardi Saputra, “Tantangan Program *Food Estate*, dalam Menjaga Ketahanan Pangan” dalam *KAB Fakultas Pertanian UGM*, 11 November 2021, <https://kab.faperta.ugm.ac.id/2021/11/11/opini-tantangan-program-food-estate-dalam-menjaga-ketahanan-pangan/>, diakses pada 21 Oktober 2025.

⁶ Alfin Febrian Basundoro dan Fadhil Haidar Sulaeman, “Meninjau Pengembangan Food Estate Sebagai Strategi Ketahanan Nasional Pada Era Pandemi *Covid-19*”, *Jurnal Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia*, 8:2 (2020), hlm. 29.

⁷ Binsar Sinaipar dan Amanah Nurish, “Merauke “Food Estate”: Alternatif Penanganan Konflik di Papua dalam Perspektif Ekonomi-Sosial dan Budaya”, *Intermestic: Journal of International Studies*, 5:2 (2021), hlm. 361.

bawah, tetapi tumpul ke atas.⁸ Sebagai contoh, Masyarakat Hukum Adat (MHA) menjadi kelompok yang termarginalkan karena kawasan hutan mereka diambil secara paksa tanpa adanya kebijakan yang melindungi mereka sebagai pihak terdampak. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah belum bertindak adil dalam pelaksanaan program *food estate*.⁹ Fenomena tersebut mencerminkan bentuk ketidakadilan struktural karena kebijakan dijalankan secara *top-down*. Menurut teori keadilan John Rawls, pendekatan *top-down* dalam pelaksanaan program *food estate* dapat mengganggu struktur dasar masyarakat yang seharusnya menjamin keadilan bagi semua pihak.

Minimnya kolaborasi antara masyarakat dan pemerintah Indonesia dalam pelaksanaan program *food estate* menimbulkan berbagai dampak negatif bagi masyarakat lokal. Sejumlah kajian terdahulu telah menganalisis program ini dari berbagai aspek, seperti ketidakadilan, kebijakan publik, serta pembangunan yang berdampak pada hilangnya lahan masyarakat. Salah satu penelitian dilakukan oleh Ronalia Andhisari melalui karya yang berjudul *Implementation of Rawls Theory of Justice in the Development of Food Estate in Central Kalimantan*.¹⁰ Penelitian tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan program *food estate* di Kalimantan Tengah tidak berjalan optimal. Hal ini disebabkan oleh kecenderungan pengelola yang hanya menanam komoditas sesuai permintaan pasar serta mengabaikan komoditas lokal yang telah ada. Selain itu, program *food estate* juga berdampak signifikan terhadap masyarakat adat, di mana mata pencaharian mereka semakin berkurang, bahkan menghilang akibat konversi lahan secara besar-besaran. Berdasarkan temuan tersebut, Ronalia Andhisari menyimpulkan bahwa program ini tidak memenuhi kriteria keadilan menurut John Rawls. Program yang seharusnya menjamin kesejahteraan

⁸ Dian Anggraini dkk., “Analisis Konflik Lingkungan Hidup Pada Program *Food Estate* di Kalimantan Tengah di tinjau dari Perspektif *Nationally Determined Contribution*”, *Jurnal Kewarganegaraan*, 7:2 (2023), hlm. 2499.

⁹ Syofiarti Titin Fatimah dan Pujha Ravhena, “Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Pembangunan *Food Estate* di Kawasan Hutan Sebagai Ketahanan Pangan Nasional”, *Jurnal SULO: Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, 12:2 (2024), 273.

¹⁰ Terjemahannya sebagai berikut: Penerapan Teori Keadilan Rawls dalam Pengembangan Kawasan Pangan di Kalimantan Tengah

masyarakat luas justru menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang tinggal di kawasa hutan Kalimantan Tengah.¹¹

Penelitian yang dilakukan oleh Steven Jefferson dkk. dengan judul *Manifestasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Ketahanan Pangan melalui Program Food Estate Menuju Transformasi Sosial dan Perekonomian Nasional dalam Perspektif Negara Kesejahteraan* menunjukkan bahwa pelaksanaan program *food estate* menghadapi berbagai kendala serius. Kendala tersebut terlihat pada ketidaksesuaian antara program dan kebutuhan lokal, munculnya konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat maupun antarmasyarakat, serta risiko lingkungan yang berpotensi menghambat keberlanjutan program.¹² Lebih lanjut, penelitian tersebut menegaskan bahwa evaluasi terhadap setiap kebijakan dan tindakan harus dilakukan secara menyeluruh. Selain itu, strategi pembangunan perlu ditinjau kembali agar tidak hanya berorientasi pada peningkatan produksi pangan, tetapi juga memperhatikan prinsip keberlanjutan lingkungan dan keadilan sosial. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa tanpa proses evaluasi yang komprehensif, program *food estate* berisiko gagal dan tidak mencapai tujuannya sebagai bentuk pertanggungjawaban negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata.¹³

Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Finda Partiwi Yuwono dengan judul *Legal Implications of the Merauke Food Estate: A Critical Analysis of Customary Rights and Environmental Concerns* menunjukkan bahwa program *food estate* di Merauke memiliki kelemahan substansial dalam perencanaan dan pelaksanaannya. Penelitian tersebut menilai bahwa program ini mengabaikan prinsip pembangunan berkelanjutan serta tidak memenuhi standar *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), yang seharusnya menjadi dasar dalam setiap kebijakan, terutama yang berkaitan dengan masyarakat lokal dan hukum adat. Lebih lanjut, penelitian ini

¹¹ Ronalia Andhisari, "Implementation of Rawls Theory of Justice in the Development of *Food estate* in Central Kalimantan", *Journal of Agri Socio Economics and Business*, 6:1 (2024), hlm. 47.

¹² Steven Jefferson dkk., *op. cit.*, hlm. 1327.

¹³ Steven Jefferson dkk., *op. cit.*, hlm. 1327.

menegaskan bahwa pengabaian pemerintah terhadap hak-hak masyarakat lokal dan masyarakat adat tidak hanya menimbulkan konflik sosial, tetapi juga mencerminkan kelemahan sistem hukum di Indonesia dalam melindungi kelompok rentan. Oleh karena itu, mekanisme penyelesaian konflik seperti gugatan kelompok (*class action*) dapat menjadi salah satu solusi, dengan syarat bahwa prosesnya dilaksanakan secara adil, transparan, serta berlandaskan pada prinsip FPIC dan melibatkan secara aktif Masyarakat Hukum Adat (MHA) untuk memastikan keadilan bagi pihak yang terdampak.¹⁴

Berdasarkan beberapa penelitian sebelumnya, pelaksanaan program *food estate* di Indonesia masih menghadapi persoalan mendasar, terutama terkait prinsip keadilan sosial. Berbagai kajian tersebut menyoroti ketidaksesuaian antara program *food estate* dan kebutuhan pangan lokal, marginalisasi masyarakat adat, serta lemahnya perlindungan hukum yang cenderung tidak berpihak kepada mereka. Selain itu, orientasi pembangunan yang terlalu menekankan pada peningkatan produksi pangan dan kepentingan ekonomi sering mengabaikan dimensi sosial dan ekologis, yang berdampak langsung pada masyarakat lokal dan masyarakat adat.

Meskipun demikian, sebagian penelitian tersebut masih berfokus pada aspek teknis dan spesifik, sehingga belum secara mendalam menyentuh persoalan struktur dasar masyarakat, khususnya terkait prinsip keadilan. Oleh karena itu, penulis memandang bahwa keadilan merupakan isu utama yang perlu dikaji lebih lanjut, terutama dengan melihat realitas ketidakadilan yang dialami masyarakat lokal dan masyarakat adat akibat pelaksanaan program *food estate*. Dengan menggunakan perspektif keadilan Rawls, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji kembali pelaksanaan program *food estate* di Indonesia, khususnya dalam menilai apakah kebijakan pemerintah telah memenuhi prinsip keadilan bagi masyarakat atau justru memperkuat ketimpangan yang ada.

¹⁴ Finda Pratiwi Yuwono, "Legal Implications of the Merauke *Food estate*: A Critical Analysis of Customary Rights and Environmental Concerns", *Jurnal Hukum Asosiasi Pimpinan Perguruan Tinggi Hukum Indonesia*, 11:2 (2024), hlm. 312.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang persoalan keadilan dalam pelaksanaan program *food estate* di Indonesia melalui perspektif teori keadilan John Rawls. Kajian ini dirumuskan dalam judul **“Analisis Program *Food Estate* Di Indonesia Dari Perspektif Teori Keadilan John Rawls”**.

1.2 Rumusan Masalah

Pertanyaan riset utama yang ingin dijawab penulis dalam karya ilmiah ini adalah “Bagaimana pelaksanaan program *food estate* di Indonesia bila ditinjau dan ditimbang dari perspektif teori keadilan John Rawls?” Untuk dapat menjawab pertanyaan riset utama tersebut, dua pertanyaan riset turunan juga perlu dijawab penulis. Pertama: Apa saja elemen penting dari teori keadilan Rawls yang bisa dipakai sebagai pisau analisis? Kedua: Bagaimana pelaksanaan program *food estate* di Indonesia sebagaimana terobservasi selama ini di lapangan?

1.3 Hipotesis Penulis dan Argumen Dasar

Hipotesis sekaligus argumen dasar penulis dalam tulisan ini adalah bahwa, dari perspektif teori keadilan Rawls, pelaksanaan program *food estate* di Indonesia dijalankan secara tidak adil karena cenderung mengorbankan masyarakat lokal dan masyarakat adat.

1.4 Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis dampak pembangunan program *food estate* di Indonesia terhadap masyarakat lokal menggunakan prinsip keadilan John Rawls sebagai pisau analisisnya, di mana tulisan ini akan menjelaskan bagaimana Rawls melihat ketidakadilan yang diakibatkan oleh program *food estate*. Sementara itu, secara umum tulisan ini dibuat untuk memenuhi tuntutan akademis sebagai mahasiswa IFTK Ledalero untuk memperoleh gelar sarjana.

1.5 Metode Penelitian

Dalam menulis karya ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang digunakan untuk menyelidiki,

menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan tentang kualitas atau keistimewaan dari pengaruh sosial yang tidak dapat dijelaskan, diukur atau digambarkan dengan metode penelitian kuantitatif.¹⁵

Penelitian kualitatif mencakup pengumpulan data, analisis data, dan interpretasi data sekunder dari berbagai sumber yang relevan dengan topik yang dibahas di dalam tulisan ini. Sumber-sumber yang digunakan oleh penulis dalam tulisan ini adalah buku-buku, jurnal ilmiah, laporan pemerintah, dan artikel berita di internet, serta tulisan-tulisan yang tidak dipublikasi seperti, skripsi dan seminar yang memuat informasi terkait dengan topik yang dibahas di dalam tulisan ini. Proses ini membantu peneliti memperoleh informasi yang komprehensif untuk memahami topik secara lebih mendalam.¹⁶ Setelah itu, data yang ada dianalisis secara mendalam menggunakan teori keadilan Rawls.

1.6 Sistematika Penulisan

Tulisan ini terdiri atas lima bab. Bab I berisi bagian pendahuluan yang mencakup latar belakang, rumusan masalah, hipotesis penulis, tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II membahas riwayat hidup John Rawls, uraian mengenai teori keadilannya, serta berbagai kritik terhadap teori keadilan tersebut.

Bab III memaparkan pengertian program *food estate*, tujuan pelaksanaannya, sejarah pengembangannya di Indonesia, dasar hukum yang melandasinya, serta implementasi program tersebut di Indonesia.

Bab IV merupakan inti dari tulisan ini. Dalam bab ini, penulis menggunakan teori keadilan John Rawls untuk menganalisis pelaksanaan program *food estate* di Indonesia, yang berjalan secara tidak adil karena mengorbankan masyarakat lokal dan masyarakat adat. Penulis menggunakan prinsip-prinsip keadilan dan konsep

¹⁵ Nursapia Harahap. *penelitian kualitatif*, ed. Hasan Sazali (Medan, Sumatera Utara: Walashri Publishing, 2020), hlm. 123-124.

¹⁶ Tiara Keysa Nuraisya dkk., “Perkembangan Food Estate di Indonesia: Analisis Peluang, Tantangan, dan Ancaman Secara Domestik Serta Global”, *Jurnal Sintax Admiration*, 6:2 (2025), hlm.1103.

prosedural John Rawls sebagai alat analisis untuk menganalisis pelaksanaan program *food estate* di Indonesia. Pada bagian terakhir, penulis memberikan sintesis yang menyatakan bahwa pelaksanaan program *food estate* di Indonesia berlangsung secara tidak adil karena melanggar prinsip-prinsip dan konsep prosedural John Rawls.

Bab V memuat bagian penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran. Pada bagian ini, penulis merangkum pokok-pokok penting dari tulisan serta menyampaikan usulan dan rekomendasi.