

KEBIJAKAN PERUBAHAN LAHAN DALAM PEMBANGUNAN FOOD ESTATE DI KALIMANTAN TENGAH

Katriani Puspita Ayu

Abstract

Permen LHK No. 24/2020 is a land use policy for Indonesia's food security through food estates program. The program aims to increase the added value of local agricultural production in order to increase employment, low food prices, and the development of large-scale agricultural businesses. According to regulation issued by LHK, food estate policy has the potential to change forest areas into agricultural land because it is legalized by the government through Undang-Undang Cipta Kerja. The consequences of implementing this policy are including environmental damage, increased conflict and poor land use management which is not in accordance with the Central Kalimantan spatial plan (RTRWP). The food estate program becomes government's priority in achieving food security through the State supports in a fast and less bureaucracy process on land licensing. This indicates that the process of land clearing for food estate violates forestry and land use regulations.

Keywords: Policy, Food Estate, Land Change

Abstrak

Permen LHK No.24/2020 merupakan kebijakan pemanfaatan lahan untuk Food Estate guna ketahanan pangan nasional Indonesia. Program ini bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah produksi sektor pertanian lokal agar dapat mencapai penyerapan tenaga kerja, harga pangan murah, dan pengembangan usaha pertanian berskala besar. Menurut berbagai kajian dan literatur dalam studi ini, kebijakan food estate ini berpotensi mengubah fungsi kawasan hutan menjadi lahan pertanian karena dilegalkan oleh pemerintah melalui Undang-Undang Cipta Kerja. Akibat dari implementasi kebijakan ini diantaranya adalah rusaknya lingkungan, potensi konflik yang meningkat dan tata kelola lahan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang dimiliki provinsi Kalimantan Tengah secara keseluruhan. Prioritas pemerintah dalam mencapai ketahanan pangan didukung kemudahan perizinan karena birokrasi telah di pangkas oleh pusat agar prosesnya lebih cepat. Hal ini mengindikasikan bahwa proses pembukaan lahan lumbung pangan sangat mungkin melanggar regulasi kehutanan dan tata kelola lahan.

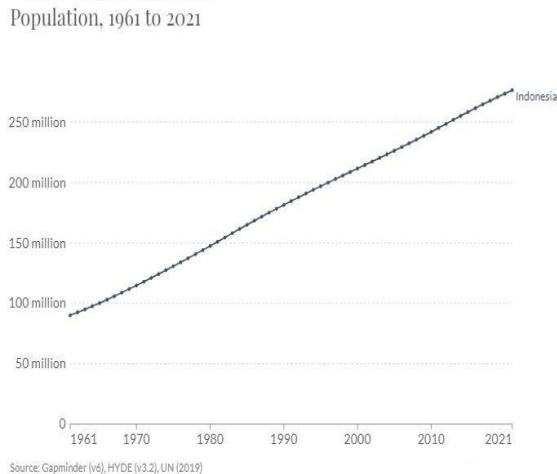
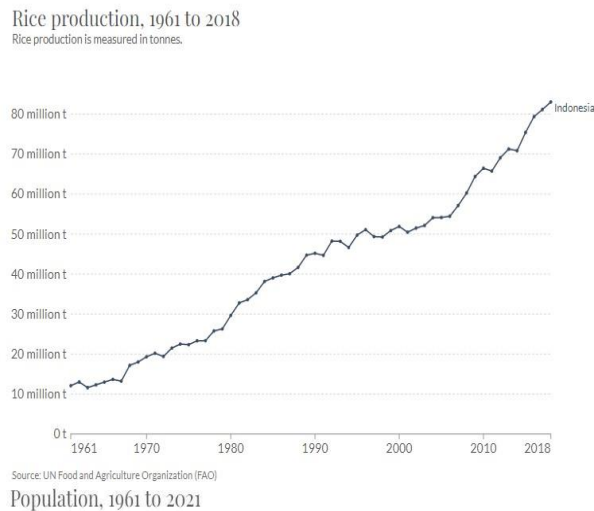
Kata Kunci : Kebijakan, Food Estate, Perubahan Lahan

Pendahuluan

Pandemi Covid 19 menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan di dunia, termasuk di Indonesia. Dikarenakan terbatasnya kegiatan produksi disebabkan pembatasan kerumunan maupun aktivitas di masyarakat, ketersediaan pangan terancam karena produksinya yang menurun. Hal ini dikuatirkan akan menyebabkan krisis pangan saat kondisi pandemic masih terjadi. Pemerintah berinisiatif untuk mengantisipasi masalah ini dengan merencanakan program *Food Estate* atau lumbung padi dengan tujuan menjaga keberlangsungan ketahanan pangan dalam negeri. Program *Food Estate* ini merupakan kegiatan budidaya tanaman berskala besar dengan luasan lebih dari 25 hektar atau *industrial agriculture*. Program ini dilakukan karena melonjaknya permintaan pangan dunia yang sebanding dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk dan dibutuhkanya ketersediaan lahan. Agar cadangan pangan tetap terjaga, pemerintah berniat menggenjot produksi beras melalui pembukaan lahan besar-besaran di beberapa lokasi di Indonesia.

Jika dilihat dari produksi beras Indonesia sejak 1961 hingga akhir 2018, data yang di kumpulkan FAO secara umum mengalami peningkatan. Dapat dilihat pada Grafik 1 yang menunjukkan bahwa produksi padi selalu berada pada angka diatas 50 juta ton pertahun sejak tahun 1999. Data ini diikuti dengan peningkatan jumlah populasi yang ikut meningkat (Grafik 2). Kedua grafik tersebut menunjukkan trend yang sama dan dapat diasumsikan bahwa kebutuhan beras ikut meningkat ketika jumlah penduduk juga semakin bertambah. Oleh karenanya, dibutuhkan lahan yang cukup luas untuk produksi beras guna memenuhi kebutuhan penduduk.

Grafik 1 Produksi Beras Indonesia 1961-2018 **Grafik 2 Pertumbuhan Penduduk Indonesia 1961-2021**



Dalam rangka pemenuhan kebutuhan pangan dalam negeri, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri LHK No.24/2020 melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan *Food Estate*. Pemerintah pusat menetapkan lokasi *Food Estate* seluas 180.000 hektar di Kalimantan Tengah, Papua seluas 1,2 juta hektar, Kalimantan Barat seluas 120.000 hektar, Kalimantan Timur seluas 10.000 hektar, dan Maluku 190.000 hektar. Kebijakan tersebut menyebutkan bahwa kawasan yang dapat di gunakan untuk program lumbung padi ini dapat juga kawasan hutan lindung. Hal ini kemudian memunculkan pertanyaan, apakah aspek perlindungan terhadap lingkungan juga menjadi salah satu prioritas pemerintah?- mengingat salah satu poin dalam kebijakan tersebut melegalkan lahan pertanian juga dapat berdiri dalam kawasan hutan yang seharusnya di lindungi.

Permen LHK No.24/2020 ini berpotensi meningkatkan laju deforestasi, memperbesar ketimpangan penguasaan lahan dan penyusutan kawasan hutan.

Dalam Pasal 2 kebijakan tersebut menyebutkan bahwa kawasan hutan dapat diubah menjadi lahan penanaman tanaman pangan, seperti sawah atau ladang. Selain itu, Permen ini menambah varian perizinan baru di kawasan hutan, yang artinya akan memperbesar ketimpangan penguasaan dan pemanfaatan kawasan hutan. Pembukaan lahan ini akan mendorong pertanian skala besar dengan mengandalkan kolaborasi antara negara dan investasi yang dikuatirkan akan meminggirkan peranan masyarakat petani. Penerbitan Permen ini akan membuka ruang penguasaan investasi melalui skema kolaborasi negara dan korporasi. Hal ini berarti kemungkinan besar terjadi perubahan fungsi lahan, batas lahan dan penguasaannya. Potensi konflik mungkin saja muncul, dan pemerintah sekali lagi akan berhadapan dengan persoalan yang sama tentang perijinan dan penguasaan lahan.

Tulisan ini merupakan sebuah kajian sederhana mengenai dinamika politik lingkungan yang terjadi pada lahan gambut di Kalimantan Tengah. Saat ini pemerintah pusat sedang dalam misi memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri sekaligus memperbaiki lahan ex-mega project Pengembangan Lahan Gambut (PLG) yang sebelumnya di buka pada era Orde Baru. Menurut pemerintah, membangun ketahanan pangan saat ini bertujuan memenuhi kebutuhan pangan nasional, mendorong pertumbuhan sektor pertanian, membuka lapangan kerja di tingkat daerah yang pada akhirnya berkontribusi pada keadilan sosial- ekonomi bagi masyarakat petani di sekitar kawasan lahan. Namun sayangnya, cita-cita ini dikuatirkan menimbulkan masalah lingkungan karena lahan pertanian yang dibuka dapat saja menggunakan kawasan hutan termasuk juga hutan lindung. Selain itu, dapat di lihat bahwa kebijakan pemerintah memperluas lumbung pangan ini dilakukan secara massif dan cepat. Pertanyaan yang muncul adalah : apakah kebijakan ini sudah di kaji, diperhitungkan *cost & benefit* yang akan muncul, dan sudahkan disosialisasikan kepada masyarakat lokal? Beberapa pihak mengkuatirkan penerbitan kebijakan ini merupakan instrument yang digunakan pemerintah untuk menjaring investasi yang pada akhirnya melegalkan korporasi untuk mengeksploitasi alam. Persoalan lama seperti perijinan illegal, kerjasama oligarki dan konflik status lahan akan muncul kembali seperti saat sawit tiba-tiba menjadi primadona dan menggantikan fungsi hutan produksi di Kalimantan Tengah.

Ini berarti, selain persoalan politik dan ekonomi, pembukaan *Food Estate* idealnya mempertimbangkan keadaan ekosistem lahan gambut yang digunakan. Lumbung padi di Kalimantan Tengah akan dibuka di kawasan gambut di Kabupaten Pulang Pisau dan Kapuas yang sejatinya merupakan lahan gambut yang sebelumnya terlantar akibat proyek sejuta hektar pada masa pemerintahan Soeharto. Lahan gambut di kedua Kabupaten tersebut hingga saat ini masih berpotensi menyebabkan kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Tengah. Jika lahan tersebut digunakan untuk menanam padi dan tanaman hortikultura, idealnya harus memperhatikan kondisi gambut, kedalamannya, serta potensi timbulnya titik

api pada saat musim kemarau. Selanjutnya, potensi-potensi yang dapat terjadi harus di paparkan secara detail kepada masyarakat sekaligus tentang kemanfaatan maupun merugikan yang dapat ditimbulkannya (seperti: kerusakan ekosistem dan lingkungan sekitarnya).

Kajian ini akan membahas kebijakan perubahan lahan dalam pembukaan lahan *Food Estate* melalui kacamata politik dan lingkungan. Penulis memaparkan secara deskriptif kebijakan ini dengan melihat kepentingan stakeholder yang terlibat dalam kegiatan perluasan lahan, sekaligus dampak negatif program tersebut terhadap lingkungan. Tulisan ini dilakukan dengan metode kajian Pustaka yang bertujuan untuk mengetahui dan memahami mekanisme politik pembukaan *Food Estate*. Diharapkan kajian ini dapat berkontribusi pada pemetaan politik pangan sekaligus relasi antar pemangku kepentingan dalam pelaksanaan kebijakannya.

Kerangka Berpikir

Analisis rezim pangan selama ini menitikberatkan pada peranan pangan dalam arena politik & ekonomi internasional. Lensa ekonomi politik yang digunakan dalam kajian ini dimaksudkan untuk melihat dan memahami peran pelaku sekaligus akumulasi modal dalam sektor pertanian. Hal ini dapat dilihat dari pola produksi, konsumsi dan distribusi pangan dalam perekonomian global. Menurut Friedmann (2005), pergeseran satu rezim pangan ke rezim pangan setelahnya juga dapat menghubungkan dan melanggengkan model-model produksi yang sama dan dapat memperhitungkan berapa konsumsi pangan global dalam satu periode waktu. Friedmann juga menyatakan bahwa perhitungan konsumsi pangan global harus dibandingkan dengan akumulasi modal yang dibutuhkan untuk produksinya. Menurutnya, rezim pangan mula-mula di tentukan oleh banyaknya impor pangan yang dilakukan negara yang mengkonsumsin dari negara yang memproduksi, lalu dilanjutkan dengan rezim pangan dimana negara maju mengekspor pangan ke negara-negara koloninya ataupun negara-negara berkembang lainnya. Saat ini, rezim pangan telah berkembang menjadi bentuk baru yang menitikberatkan pada kerangka kelembagaan perusahaan makanan pangan transnasional yang jauh dari pengaruh aktor negara. Biasanya, perusahaan transnasional memenuhi permintaan pasar global melalui produksi yang massif sehingga kurang memperhitungkan aspek kesehatan maupun lingkungan. Aktor swasta telah menggeser isu produksi pertanian menjadi permasalahan akses dan konsumsi pangan.

Isu pangan dalam kancah internasional menyentuh pada pengadaan jumlah pangan dan aksesibilitas pangan oleh seluruh lapisan masyarakat. Pihak swasta akan selalu berperan sebagai pihak penyedia dengan membawa modal kedalam sektor pertanian untuk di olah menjadi produk, menjualnya kembali, mendapatkan keuntungan, dan menuangkannya kembali kedalam sektor pertanian agar siklus ini dapat diulang terus menerus dan menciptakan ketergantungan negara dan masyarakatnya untuk pemenuhan kebutuhan pangan. Pemerintah akan mengambil peranan sebagai fasilitator dan penyedia infrastruktur bagi pihak swasta agar

kegiatan produksi dapat dilakukan. Termasuk didalamnya memberikan kemudahan dalam perijinan ataupun menerbitkan kebijakan dan regulasi yang memudahkan investor masuk ke sektor pertanian dalam negeri. Pada saat yang bersamaan, pandemi menjadikan sumber-sumber pangan berkurang dikarenakan adanya pembatasan kegiatan produksi. Kekawatiran akan kelangkaan pangan tentu saja menjadi faktor pendorong dibukanya investasi bagi sektor pertanian, khususnya di Indonesia yang merupakan negara agraris dengan jumlah penduduk yang banyak.

Untuk mengatasi kelangkaan pangan, kebijakan *Food Estate* yang dikeluarkan pemerintah bersinergi dengan analisis FAO (*Food and Agricultural Organization*) yang mengatakan bahwa pandemi COVID-19 yang melanda dunia akan menyebabkan tersendatnya akses terhadap pangan dan dikuatirkan akan berdampak pada stabilitas pangan. Pemerintah Indonesia bertindak cepat dalam mengatasi isu ini dengan menyiapkan ketersediaan pangan dengan membuka lahan untuk menanam padi dan tanaman pangan lainnya. Indonesia berusaha memperkuat sistem ketahanan pangan melalui terbukanya akses bagi masyarakat, baik akses fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya.

Ketahanan pangan masyarakat diharapkan dapat diwujudkan melalui kemandirian pangan, yang menurut Undang-Undang Republik Indonesia No.18/2012 adalah kemampuan produksi di dalam negeri yang didukung penuh oleh kelembagaan ketahanan pangan serta menjamin kebutuhan pangan ditingkat rumah tangga, baik dalam segi jumlah, kualitas, dan harga yang terjangkau. Menurut Hanafie (2010), strategi yang dapat digunakan dalam pembangunan ketahanan pangan, diantaranya adalah: (1) Pengembangan sistem dan usaha agrobisnis, (2) Pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat, (3) Kerjasama antara pemerintah dan masyarakat, dimana masyarakat sebagai pelaku (petani) dan pemerintah sebagai fasilitator (penyedia infrastruktur yang dibutuhkan), (4) Peningkatan mutu pangan, (5) Distribusi pangan yang adil sehingga ketersediaan dan harga pangan stabil, (6) Koordinasi dan sinkronisasi antar pemangku kepentingan, serta (7) Membangun kesadaran masyarakat akan pentingnya penganekaragaman pangan.

Terdapat dua cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan ketahanan pangan, yaitu: 1) Meningkatkan produksi pangan secara menyeluruh dengan meningkatkan supply pangan dan daya beli masyarakat, 2) Distribusi produk pangan dari daerah yang memproduksi atau memiliki akses pangan ke daerah yang defisit pangan. Dari kedua cara tersebut, pemerintah berusaha menaikkan jumlah produksi pangan dengan membuka lahan lebih luas untuk menanam tanaman pangan seperti padi, singkong, dan jagung serta pemanfaatan lainnya seperti peternakan ayam dan ikan. Jika output dinilai memuaskan dan mencapai target dan kualitas yang distandardkan, maka jenis pangan tersebut akan di produksi secara berkelanjutan dan di distribusikan ke daerah-daerah lain.

Kritik yang muncul adalah pembukaan lahan untuk sektor pertanian ini apakah sebanding dengan biaya dan dampak yang akan di tanggung selanjutnya, seperti kerusakan ekologis. Menurut Friedmann (2005) bahwa jenis rezim pangan saat ini adalah rezim yang dikuasai korporasi besar lintas negara yang bertujuan untuk maksimalisasi profit melalui produksi dalam skala yang besar, dan tentunya membutuhkan lahan yang juga luas namun dengan mengabaikan aspek kesehatan dan lingkungan. Rezim ini menjadi satu-satunya rezim yang berlandaskan neo-liberalisme dan globalisasi untuk pencapaian keuntungan tanpa mengikut sertakan kesehatan konsumennya maupun kondisi lingkungan sekitarnya. Jika pertanyaan ‘apakah proyek ini untuk kepentingan rakyat sebagai konsumen pangan atau proyek ini demi kepentingan pihak yang lain?’ diajukan oleh penggiat lingkungan, maka pendekatan ekonomi politik merupakan pendekatan yang paling tepat untuk menjawabnya.

Pembahasan

Tantangan implementasi Permen LHK No.24/2020 di Kalimantan Tengah

Dua puluh lima tahun sebelum program Food Estate yang digagas Presiden Jokowi diterbitkan melalui Peraturan Menteri LHK, telah terjadi kegagalan tanam padi di wilayah yang sama di tahun 1995. Menurut Galudra, et al., (2011), kegagalan Ex-Mega Rice Project (PLG) dikarenakan terdapat kebijakan multi-sektor yang saling bertentangan dan tidak konsisten pada regulasi dan hak kepemilikan serta hak adat di kawasan gambut Kalimantan Tengah. Galudra dkk juga mengklaim bahwa saat rezim berganti maka berganti pula kebijakan sehingga menyebabkan kebingungan dalam pengelolaan hutan dan lahan gambut. Pada 1995, pemerintah mulai memberikan izin untuk konsesi penebangan di kawasan hutan yang ditunjuk, namun konsesi tersebut bentrok dengan hak guna masyarakat setempat. Proyek sejuta lahan PLG membawa arus masuk pendatang (transmigrant) dalam pemukiman-pemukiman yang disediakan pemerintah untuk proyek tersebut. Hal ini membawa permasalahan kepemilikan tanah dan hak milik masyarakat sekitar yang tergeser karena pemerintah membuka akses terhadap lahan tanpa mempertimbangkan hak masyarakat setempat, dan memunculkan persaingan untuk ramai-ramai membuka lahan secara eksesif. Kontestasi hak kepemilikan ini diperparah dengan kebakaran hutan yang hebat tahun 1997 yang pada akhirnya menjadikan lahan PLG di tutup dan diubah menjadi lahan yang harus direhabilitasi. Ini berarti lahan tersebut sejatinya merupakan lahan yang sedang di rehabilitasi karena kerusakannya yang parah.

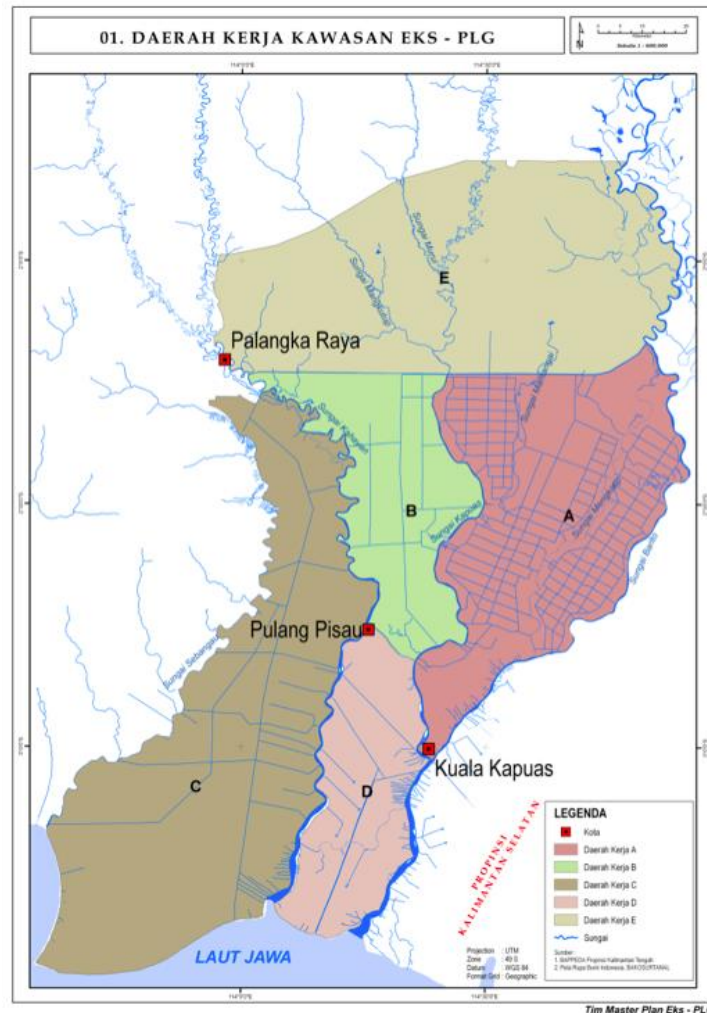
Saat ini lahan yang sama akan dibuka kembali untuk tujuan yang sama yaitu penanaman padi dan tanaman pangan lainnya dengan payung hukum Permen LHK No.24/2020. Peraturan ini mengatur dua skema penyediaan kawasan hutan untuk kepentingan Food Estate, yaitu melalui skema **perubahan peruntukan kawasan**

hutan; dan penetapan kawasan hutan untuk ketahanan pangan. Kedua skema ini berpotensi akan mempercepat eksploitasi lingkungan hidup dan deforestasi di Kalimantan Tengah yang sudah pernah mengalami kegagalan pada proyek PLG. Dalam perjalanannya setelah di tutup, lahan sejuta hektar tersebut terlantar dan menjadi komoditas rebutan antara pemerintah provinsi dan pusat. Konflik kewenangan dan perebutan kekuasaan mendominasi wacana tentang siapa pemilik hak lahan tersebut, provinsi atau pusat. Perebutan otoritas ini dikarenakan pemerintah provinsi mengklaim bahwa lahan tersebut dapat di tanami sawit dan menuangkannya ke dalam rencana tata ruang 2013, namun bertentangan dengan keputusan Kementerian Kehutanan yang menyatakan bahwa kawasan PLG tidak dapat dikonversi karena belum memiliki surat keputusan penunjukan sehingga lahan tersebut tidak dapat dipakai untuk kebun sawit.

Konflik kewenangan antara pusat dan daerah ini menyebabkan ketidakpastian dan kerancuan di tingkat kabupaten karena pemerintah provinsi bersikukuh menjalankan rencana tata ruang 2013 yang membenarkan lahan eks PLG ditanami sawit, sedangkan pemerintah pusat memerintahkan untuk mengabaikan perintah provinsi. Walaupun pada akhirnya provinsi bersedia menerima arahan pusat, namun konflik diantara aras provinsi dan pusat ini sempat menimbulkan ketegangan diantara keduanya. Saat ini, lahan yang menjadi 'rebutan' tersebut telah di tunjuk oleh pusat untuk diberdayakan kembali sebagai lumbung padi. Karena kemiripan skema pembukaan lahan pertanian (yang dilakukan secara massif), proses pembukaan lahan tersebut membutuhkan kerjasama antar level pemerintahan agar tidak terjadi lagi perebutan dan kontes otoritas diantara keduanya.

Kawasan yang ditetapkan untuk *Food Estate* oleh pemerintah pusat dapat dilihat pada peta dibawah. Area eks-PLG termasuk di dalam dua Kabupaten yang terbagi menjadi beberapa blok.

Gambar 1 Peta Daerah Kerja Kawasan eks PLG



Sumber: Rencana Induk Rehabilitasi dan Revitalisasi Kawasan Eks Proyek PLG Kalteng. Bapenas 2009

Pada gambar 1 diatas, target penanaman tanaman pangan akan di lakukan di Blok A, B dan D. Di blok A seluas 44.551 hektar yang meliputi Dadahup, Lamunti dan Palingkau. Blok B 11.230 hektar meliputi Mantangai, Jabiren dan Kaladan. Dan blok D 38.400 hektar meliputi Mentaren, Mintin, Belanti I serta Belanti III. Sedangkan block E merupakan kawasan gambut dalam yang tidak dapat ditanami. Sebagian dari area blok C merupakan hutan lindung, dan terdapat kepentingan-kepentingan masyarakat lokal seperti akses transportasi dan budidaya yang sudah terlanjur ada dikawasan tersebut. Dibutuhkan survey ulang untuk memetakan kepentingan sosio-ekonomi masyarakat agar program *Food Estate* tidak menciderai kepentingan masyarakat lokal.

Kebijakan *Food Estate* ini sejatinya terdaftar sebagai salah satu Program Strategis Nasional (PSN) dalam PP. Nomor 109/2020. Selanjutnya melalui Undang-Undang Cipta Kerja, Kepala Lembaga (Menteri) dan Kepala daerah

(Gubernur/Bupati) diberikan kekuasaan untuk membebaskan perizinan dan nonperizinan baik dalam hal fasilitas, data dan informasi hingga pelayanan yang diperlukan agar PSN dapat sukses dilaksanakan. Artinya, segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaannya pengadaan tanah untuk *Food Estate* akan dipermudah, bahkan tanah masyarakat adat, kawasan hutan dan tanah masyarakat lokal dapat dialokasikan untuk keberhasilan program ini. Ini menimbulkan pertanyaan, dimana peran masyarakat petani maupun masyarakat yang tinggal dekat dengan Kawasan *Food Estate*, karena aturan yang dibuat tidak berpihak pada kepentingan mereka.

Telah dibahas oleh banyak pakar bahwa pembukaan lumbung padi ini berpotensi menambah masalah daripada merupakan jalan keluar bagi krisis pangan. Setidaknya ada tiga alasan yang menjadi dasar mengapa pembukaan lahan untuk *Food Estate* ini problematik:

(1) *Munculnya deforestasi dan kerusakan lingkungan*

Kebijakan *Food Estate* akan mempercepat laju deforestasi dan merusak ekosistem serta kekayaan hayati yang ada didalamnya. Pelepasan kawasan hutan, khususnya hutan lindung akan menyebabkan kerusakan lingkungan hidup dan dikuatirkan akan ada bencana alam yang mengikutinya. Praktek tersebut bisa dilihat dari pengalaman proyek sejuta hektar PLG di Kalimantan Tengah pada jaman Soeharto hingga proyek MIFEE di Papua pada era Susilo Bambang Yudhoyono. Soeharto mengeluarkan Keppres No. 82/1995 mengenai Proyek Pengembangan Lahan Gambut [PLG] Satu Juta Hektar di Kalimantan Tengah dengan tujuan penyediaan lahan pertanian baru dengan mentransformasi satu juta hektar lahan gambut dan rawa menjadi penanaman padi. Dalam perjalanannya, proyek tersebut gagal karena gambut ternyata tidak cocok di tanami padi, padahal lahan gambut sudah terlanjur digali untuk kanal-kanal. Kegiatan ini menimbulkan kerusakan gambut dan memicu kebakaran. Selain itu proyek PLG juga telah menjadikan lebih dari 15 ribu orang transmigran kehilangan kesempatan untuk memiliki lahan dan pengidupan yang layak. Pada rezim SBY, kegagalan ini kembali terulang pada masyarakat Papua yang merasa proyek MIFEE tidak berpihak pada kesejahteraan rakyat, dan investor yang datang telah merampas tanah dan meminggirkan komunitas adat setempat. Selain itu, pajak pendapatan dari pengembangan perkebunan di Papua sebagian besar dihasilkan dalam beberapa tahun pertama operasi dari pembukaan hutan alam yang akhirnya menurun tajam setelah alami penebangan hutan selesai (Obidzinski, et al., 2013). Dikuatirkan mekanisme yang sama akan terulang pada *Food Estate* di Kalimantan Tengah. Melalui Undang-Undang Cipta Kerja, pemerintah mendelegasikan wewenang kepada kepala Lembaga dan kepala daerah untuk memberi perijinan atas lahan yang akan di garap. Dengan kata lain pemerintah dapat membebaskan fungsi lahan manapun termasuk lahan milik individu untuk kesuksesan program ini. Pemerintah berpotensi mengulang kegagalan dimasa lalu yang akan berdampak negatif pada lingkungan dan relasi

sosial masyarakat. Sehingga layaklah jika Goldstein (2020) menanyakan, ‘bagaimana tanah (yang sebelumnya sudah pernah di kelola dan gagal) dapat dibuat cocok untuk akuisisi skala besar saat ini?, dan bagaimana pula cara mengelola tanah yang masuk dalam rezim perampasan lahan?’ Kedua pertanyaan ini menjadi persoalan baru yang harus dihadapi pemerintah dan masyarakat karena ada banyak kepentingan didalamnya, khususnya kepentingan hak atas tanah, dan keberlanjutan ekosistem dimana masyarakat hidup didalamnya.

(2) *Konflik antara masyarakat lokal dan korporasi.*

Kebebasan aparatus negara dalam memberikan ijin perluasan untuk tanaman pangan dapat menyebabkan terpinggirnnya masyarakat lokal karena kehadiran korporasi besar. Investasi dari luar akan mengalir dan akan berakibat pada penguasaan lahan yang berpotensi konflik. Korporasi berskala besar yang tidak memasukan skema pengelolaan lahan berbasis petani lokal akan menambah gap antara korporasi dan rakyat. Kasus MIFEE di Papua bahkan dirasakan masyarakat lokal sebagai paksaan penyerahan lahan, dan jika melawan akan berhadapan dengan pihak kepolisian (Zakaria, et al., 2011).

Dua faktor diatas menjadi dasar asumsi bahwa *Food Estate* akan mengulang kesalahan yang sama dari rezim sebelumnya dari kaca mata sosio-ekonomi dan ekologi. Berdasarkan Proyek PLG dan MIFEE, dapat disimpulkan bahwa tantangan bagi program lumbung padi di bawah kepemimpinan Presiden Jokowi dan akan menghadapi masalah-masalah yang kurang lebih sama, seperti:

- a) Pengalihan fungsi lahan hutan yang dilindungi
- b) Potensi bencana alam karena kerusakan lingkungan (banjir karena saerah resapan air berkurang, dan kebakaran hutan)
- c) Konflik antara masyarakat dengan korporasi yang membawa investasi dan merampas tanah yang sudah lebih dahulu mereka garap
- d) Konflik antara masyarakat dengan aparat keamanan karena berpihakan mereka pada korporasi
- e) Keterlibatan besar konglomerat agribisnis menjadikan tujuan utama bukan lagi ketahanan pangan tapi perluasan lahan dan pertumbuhan bisnis semata
- f) Hutan Adat yang mungkin saja dijadikan lahan pertanian
- g) Penggunaan kekerasan digunakan dalam kepemilikan tanah
- h) Pembukaan lahan yang intensif yang menyebabkan marginalisasi masyarakat tradisional

(3) *Persoalan tata guna lahan di Kalimantan Tengah*

Dari aspek politik, tata guna lahan untuk proyek lumbung pangan nasional di Pulang Pisau dan Kapuas masih belum jelas. Peruntukan lahan proyek ini belum dimasukan kedalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

(RTRWP) 2015-2035 maupun rencana tata ruang wilayah kabupaten. Menurut RTRW yang ada saat ini, wilayah yang dipilih untuk pembukaan *Food Estate* merupakan lahan yang diperuntukkan untuk perkebunan dan hutan tanaman industri. Hal ini terjadi karena rencana proyek lumbung pangan ini memang belum terimplementasi ketika RTRW disahkan. Akibatnya kawasan *Food Estate* belum terdapat dalam peta yang terintegrasi di setiap dinas dan instansi terkait. Belum ada revisi RTRW yang berarti belum ada klaim terhadap alokasi lahan untuk lumbung pangan di Kabupaten Pulang Pisau dan Kapuas, sehingga belum ada kepastian hukum bagi investasi, agar lumbung pangan dapat berkesinambungan (jika dinilai berhasil). Hal ini menjadikan relasi antara pemerintah dan korporasi lebih mengarah kepada hubungan politik yang transaksional, ketimbang tujuan awal pemenuhan kebutuhan pangan nasional yang sejatinya berorientasi kepada masyarakat.

Aspek yang harus di pertimbangkan dalam pelaksanaan kebijakan ini bukan hanya terkait dengan aspek ekonomi saja, melainkan juga politik, lingkungan dan sosio-kultural. Serangkaian isu dan permasalahan yang dapat saja muncul seharusnya telah dikaji secara mendetail terlebih dahulu untuk mencegah berulangnya kegagalan proyek ketahanan pangan seperti di masa lalu. Dari kacamata ekonomi politik, ketahanan pangan sejatinya merupakan relasi segitiga yang kuat antara pemerintah, korporasi dan masyarakat. Pemerintah dengan otoritas mengelola sumberdaya akan menjalin relasi dengan korporasi agar investasi dapat membantu kegiatan produksi dalam negeri sehingga dapat berputar secara berkelanjutan dan menguntungkan bagi masyarakat. Namun yang dikuatirkan peran rakyat yang seharusnya menjadi *key-center* menjadi *marginal-residual* sehingga yang terlihat hanya kegiatan transaksional antara *state* dan *market*.

Kesimpulan

Permen LHK No.24/2020 menjadi instrument yang meminggirkan rakyat jika diimplementasikan tanpa memperhatikan kebutuhan sosio-ekologi Kalimantan Tengah secara keseluruhan. Aspek lingkungan dan sosio-ekonomi merupakan ancaman terbesar dari implementasi kebijakan yang tidak terpusat pada kebutuhan masyarakat. Penguasaan lahan oleh pihak swasta yang didukung oleh wewenang kepala lembaga atau kepala daerah yang berlebihan berpotensi merusak kawasan konservasi, hutan adat, dan memicu konflik penguasaan lahan. Jika pihak korporasi tidak mengikutsertakan masyarakat lokal, tidak melakukan konsultasi publik dan sosialisasi, maka perealisasi perubahan lahan akan menciptakan gesekan-gesekan, baik antara korporasi dengan masyarakat maupun aparat dan masyarakat. Partisipasi menyeluruh dari kelembagaan masyarakat lokal dalam pelaksanaan program akan mempengaruhi relasi sosial antara masyarakat dengan korporasi dan menjadikan masyarakat sebagai *key-center* ketahanan pangan.

Referensi

Friedmann, H. (2005). Feeding the empire: The pathologies of globalized agriculture. In: L. Panitch & C. Leys (Eds), *The empire reloaded Socialist register 2005* (pp. 124–143). London: Merlin Press.

Galudra, G., Noordwijk, M.V., Sardi, I., Pradhan, U., and Catacutan, D., 2011, Hot Spot of Emission and Confusion: Land Tenure Insecurity, Contested Policies and Competing Claims in the Central Kalimantan Ex-Mega Rice Project Area, *International Forestry Review*.

Goldstein, J. (2020). Carbon Bomb: Indonesia's Failed Mega Rice Project. *Environment & Society Portal*, Arcadia, No. 6, (Spring 2016), Rachel Carson Center for Environment and Society, dalam Indonesian Center for Environmental Law, *Seri Analisis Kebijakan: Kebijakan Kehutanan Dan Lahan, Analisis Hukum Pembangunan Food Estate Di Kawasan Hutan Lindung*.

Hanafie, R. (2010). Penyediaan Pangan yang Aman dan Berkelanjutan Guna Mendukung Tercapainya Ketahanan Pangan.

Obidzinski, K. et.al, (2013) Can large scale land acquisition for agro-development in Indonesia be managed sustainably?, *Land Use Policy*, Vol. 30, hlm. 957. dalam Indonesian Center for Environmental Law.

Walhi, 2021, Food Estate di Papua: Perampasan Ruang Berkedok Ketahanan Pangan?, *Kertas Posisi*

Zakaria, R. Y., Kleden, E. O., Franky, Y.L., 2011, MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind Catatan atas upaya percepatan pembangunan MIFEE di Kabupaten Merauke, Papua, Yayasan PUSAKA, Jakarta

Undang-Undang dan Peraturan:

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.24/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2020 Tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan *FOOD ESTATE*

Peraturan Presiden (PERPRES) tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan