

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketahanan pangan merupakan salah satu isu strategis dalam pembangunan nasional, khususnya di wilayah-wilayah agraris seperti Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah. Di daerah ini, sektor pertanian masih menjadi penopang utama kehidupan masyarakat, namun dihadapkan pada berbagai tantangan seperti keterbatasan pemanfaatan lahan, akses terhadap teknologi pertanian, serta perubahan pola produksi. Dalam konteks tersebut, pemerintah sejak tahun 2020 menggagas Program *Food Estate* sebagai upaya memperkuat ketahanan pangan nasional melalui pengembangan kawasan pertanian skala besar yang terintegrasi dan berbasis modernisasi. Meski demikian, penerapan program ini di tingkat lokal, termasuk di Kabupaten Temanggung, justru memunculkan berbagai persoalan sosial dan ekologis yang menarik untuk dikaji secara lebih mendalam. (Rahmawati, 2021).

Sebagai negara agraris dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia menghadapi tantangan pemenuhan kebutuhan pangan yang semakin kompleks. Perubahan iklim, pertumbuhan penduduk yang cepat, serta ketergantungan terhadap impor pangan memperlihatkan kerentanan sistem pangan nasional. Dalam situasi tersebut, negara berupaya mendorong kemandirian pangan melalui berbagai kebijakan strategis. Program *Food Estate* kemudian diposisikan sebagai salah satu solusi kebijakan untuk meningkatkan kapasitas produksi pangan sekaligus memperkuat ketahanan pangan nasional dalam jangka panjang. (Prayitno *et al.*, 2022).

Namun, konsep *Food Estate* sesungguhnya bukanlah hal yang sepenuhnya baru dalam sejarah kebijakan pertanian Indonesia. Pada masa pemerintahan Orde Baru, pemerintah pernah menjalankan proyek serupa melalui *Mega Rice Project* di Kalimantan Tengah. Proyek tersebut pada akhirnya mengalami kegagalan akibat lemahnya perencanaan, kerusakan lingkungan, serta munculnya konflik sosial di tingkat lokal (Rasman *et al.*, 2023). Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa

kebijakan pangan berskala besar tidak hanya menghadapi persoalan teknis pertanian, tetapi juga berkaitan erat dengan dimensi sosial, ekologis, dan politik kebijakan.

Di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, konsep *Food Estate* kembali dihidupkan dan ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Program ini diarahkan tidak hanya untuk memperkuat ketahanan pangan, tetapi juga mendorong pertumbuhan ekonomi pedesaan, terutama setelah terganggunya rantai pasok pangan global akibat pandemi COVID-19. (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2020). Melalui pendekatan lintas sektor, *Food Estate* diharapkan mampu menciptakan sistem pertanian yang lebih modern, efisien, dan terintegrasi antara sektor pertanian, perkebunan, dan peternakan. (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2021).

Dalam pelaksanaannya, *Food Estate* dirancang sebagai kawasan pertanian terpadu yang memungkinkan pengembangan berbagai komoditas sesuai dengan karakteristik wilayah. Di beberapa daerah, seperti Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara, program ini difokuskan pada komoditas tertentu dengan harapan dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi pemanfaatan sumber daya. Namun, pendekatan tersebut juga menimbulkan pertanyaan mengenai kesesuaian kebijakan dengan kondisi sosial-ekologis lokal serta sejauh mana masyarakat setempat benar-benar menjadi subjek dalam pembangunan pertanian.

Berbagai kajian menunjukkan bahwa pelaksanaan Program *Food Estate* kerap menimbulkan persoalan sosial, ekonomi, dan ekologis. Pembangunan kawasan *Food Estate* di lahan-lahan yang sensitif secara ekologis, seperti hutan dan gambut, berpotensi menyebabkan deforestasi dan hilangnya keanekaragaman hayati. Selain itu, keterlibatan masyarakat lokal dalam perencanaan dan pelaksanaan program sering kali masih terbatas. Kondisi ini memunculkan ketimpangan sosial, konflik agraria, serta dominasi aktor politik dan ekonomi tertentu dalam penguasaan lahan dan sumber daya. Dengan demikian, Program *Food Estate* tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan teknis pertanian,

melainkan juga sebagai arena politik kebijakan yang melibatkan relasi kekuasaan antara negara, korporasi, dan masyarakat.

Dalam praktik implementasinya, Program Food Estate melibatkan berbagai aktor yang memiliki peran dan kepentingan yang berbeda. Pemerintah pusat berperan sebagai perumus kebijakan sekaligus penentu arah pembangunan pangan nasional melalui regulasi dan penetapan program strategis. Sementara itu, pemerintah daerah memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan di tingkat lokal yang bertugas mengkoordinasikan program dengan dinas terkait serta memastikan pelaksanaan program berjalan sesuai dengan kondisi wilayah. Di sisi lain, petani menjadi aktor utama dalam proses produksi pangan karena mereka secara langsung mengelola lahan dan melakukan kegiatan budidaya pertanian.

Selain pemerintah dan petani, keterlibatan korporasi juga menjadi bagian penting dalam pelaksanaan Program Food Estate. Korporasi seringkali berperan dalam penyediaan teknologi pertanian, sarana produksi, investasi, maupun akses pasar bagi hasil pertanian. Kondisi ini menciptakan hubungan yang kompleks antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal. Relasi tersebut tidak selalu berlangsung secara seimbang, karena perbedaan kepentingan ekonomi dan kekuasaan dapat mempengaruhi distribusi manfaat program. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, petani, dan korporasi terbentuk dalam implementasi Program Food Estate serta bagaimana relasi tersebut mempengaruhi pencapaian tujuan ketahanan pangan nasional.

Dari perspektif kebijakan, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi untuk mendukung pelaksanaan Program *Food Estate*, termasuk Peraturan Menteri LHK Nomor 24 Tahun 2020 dan revisinya dalam Permen LHK Nomor 7 Tahun 2021. Namun, sejumlah pakar menilai bahwa regulasi tersebut belum sepenuhnya selaras dengan prinsip keadilan ekologis dan berpotensi menimbulkan persoalan hukum serta lingkungan di kemudian hari (Rizkia Diffa Yuliantika et al., 2022). Hal ini semakin memperkuat anggapan bahwa keberhasilan kebijakan pangan tidak

dapat dilepaskan dari aspek tata kelola, keberlanjutan lingkungan, dan keadilan sosial.

Kabupaten Temanggung menjadi salah satu wilayah yang menarik untuk dikaji dalam konteks ini. Sebagai sentra hortikultura, khususnya sayuran dan tembakau, Temanggung mulai menerapkan Program *Food Estate* berbasis pertanian terpadu sejak tahun 2021. Program ini diharapkan mampu meningkatkan produktivitas pertanian dan memperkuat ketahanan pangan regional melalui pemanfaatan teknologi pertanian modern. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan program di Temanggung masih dihadapkan pada berbagai tantangan, seperti kemampuan adaptasi masyarakat terhadap pola pertanian baru, keterbatasan infrastruktur pendukung, serta potensi ketimpangan akses terhadap sumber daya antara petani kecil dan pelaku usaha besar.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan pangan nasional dan realitas implementasi di tingkat lokal. Pelaksanaan Program *Food Estate* di Kabupaten Temanggung memperlihatkan dinamika yang kompleks antara kepentingan negara dalam mewujudkan ketahanan pangan dan kondisi sosial-ekologis masyarakat setempat. Oleh karena itu, untuk menghindari pemaknaan yang normatif dan sepihak, penelitian ini memandang penting untuk mengkaji secara kritis bagaimana keberhasilan Program *Food Estate* dipahami dan diwujudkan di tingkat lokal.

Dalam kerangka penelitian ini, keberhasilan Program Lumbung Padi *Food Estate* tidak diposisikan sebagai klaim atas capaian pemerintah semata, melainkan sebagai konsep analitis yang dipahami secara kontekstual. Keberhasilan dipandang sebagai proses kebijakan yang mencakup kesesuaian arah kebijakan, keterlibatan masyarakat, serta dampak sosial dan lingkungan yang ditimbulkan. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini berupaya melihat sejauh mana Program *Food Estate* di Kabupaten Temanggung dapat dikatakan berhasil dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional.

1.2 Rumusan Masalah

Permasalahan utama dalam penelitian ini berkaitan dengan dinamika hubungan antara berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi Program Food Estate. Sebagai kebijakan strategis nasional di bidang pangan, program ini melibatkan pemerintah pusat sebagai perumus kebijakan, pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan di tingkat lokal, petani sebagai pelaku utama dalam kegiatan produksi pangan, serta korporasi yang dalam beberapa kasus terlibat dalam penyediaan teknologi, investasi, maupun distribusi hasil pertanian. Interaksi antara aktor-aktor tersebut membentuk relasi kebijakan yang kompleks karena masing-masing memiliki kepentingan, sumber daya, serta tingkat pengaruh yang berbeda dalam proses implementasi program.

Dalam praktiknya, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah seringkali menunjukkan pola kebijakan yang bersifat top-down, di mana pemerintah daerah menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan di tingkat nasional. Sementara itu, petani sebagai pelaksana utama kegiatan produksi seringkali menghadapi keterbatasan akses terhadap modal, teknologi, dan pasar. Di sisi lain, keterlibatan korporasi dalam program *Food Estate* juga menimbulkan dinamika baru dalam pengelolaan sumber daya pertanian dan distribusi manfaat ekonomi. Kondisi ini memunculkan pertanyaan mengenai bagaimana relasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, petani, dan korporasi terbentuk dalam implementasi program *Food Estate* serta bagaimana relasi tersebut mempengaruhi pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, pertanyaan dalam penelitian kali ini, yaitu:

1. Bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan Program Food Estate di Kabupaten Temanggung?
2. Bagaimana relasi antara pemerintah, petani, dan korporasi dalam implementasi Program Food Estate di tingkat lokal?

3. Bagaimana dampak relasi antar aktor tersebut terhadap pelaksanaan program serta upaya mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Temanggung?

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menggali secara mendalam dinamika kebijakan politik di balik pelaksanaan program *Food Estate* di Indonesia, serta menganalisis dampaknya terhadap pencapaian ketahanan pangan yang berkelanjutan.

Fokus utamanya adalah menelusuri bagaimana hubungan antara aktor negara, korporasi serta masyarakat sipil terbentuk dan berinteraksi dalam kerangka kebijakan pangan yang bersifat strategis ini. Dengan menggunakan pendekatan kebijakan politik, penelitian ini tidak hanya melihat aspek formal dari kebijakan yang dijalankan, tetapi juga membedah struktur kekuasaan yang melatarbelakangi proses pengambilan keputusan, pola distribusi manfaat, serta penguasaan atas sumber daya pangan. Penelitian ini juga menyoroti bagaimana campur tangan negara dan peran pelaku ekonomi dalam pembangunan pertanian skala regional mempengaruhi kondisi lingkungan dan distribusi keadilan sosial di tingkat lokal, terutama dalam konteks pemanfaatan ruang dan akses terhadap sumber daya agraria.

Lebih lanjut, penelitian ini ingin memberikan gambaran menyeluruh mengenai dampak program *Food Estate* secara sosial, ekonomi, dan ekologis di sejumlah daerah pelaksanaan, seperti di Temanggung. Evaluasi akan difokuskan pada kondisi komunitas lokal, khususnya petani kecil, masyarakat, dan kelompok lain yang terlibat atau terdampak oleh proyek ini. Penelitian ini akan menilai sejauh mana program tersebut memberikan manfaat nyata, seperti peningkatan produktivitas pangan, pembukaan lapangan kerja, serta perbaikan taraf hidup masyarakat sekitar.

Pada akhirnya, tujuan utama dari studi ini adalah merumuskan strategi kebijakan alternatif yang lebih adil, inklusif, dan berpihak pada keberlanjutan. Diharapkan, hasil penelitian ini dapat menjadi dasar bagi perumusan kebijakan yang tidak hanya teknokratis dan sentralistik, tetapi mampu membangun kedaulatan

pangan yang berbasis pada partisipasi masyarakat dan pelestarian nilai-nilai lokal.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian ilmu politik, khususnya dalam ranah kebijakan politik pangan. Secara teoritis, penelitian ini memperkaya pemahaman mengenai kebijakan ketahanan pangan sebagai produk dari proses politik yang melibatkan koordinasi otoritas negara, sinkronisasi birokrasi, dan respons masyarakat lokal. Program Food Estate dalam penelitian ini tidak dipahami semata sebagai kebijakan teknis pertanian, melainkan sebagai arena kebijakan publik yang merefleksikan dinamika kekuasaan dalam pengambilan keputusan, penentuan prioritas komoditas, serta upaya perlindungan negara terhadap posisi tawar petani. Dengan demikian, penelitian ini memberikan sudut pandang alternatif dalam melihat kebijakan pangan melalui lensa kebijakan politik yang selama ini cenderung didominasi oleh pendekatan teknokratis, dengan menekankan pada pentingnya integrasi aspirasi lokal dan keberlanjutan ekologis dalam setiap tahapan implementasi kebijakan nasional.

Dalam konteks akademik, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa dan akademisi yang tertarik mengkaji kebijakan publik, politik pangan, dan ketahanan pangan. Melalui studi kasus di Kabupaten Temanggung, penelitian ini menghadirkan gambaran empiris mengenai pelaksanaan Program *Food Estate* di tingkat lokal, yang masih relatif terbatas dalam kajian akademik. Penelitian ini juga dapat dijadikan bahan pembandingan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang mengangkat isu serupa, baik di tingkat lokal maupun nasional, serta mendorong lahirnya diskusi akademik yang lebih kritis mengenai arah dan implikasi kebijakan pangan nasional.

Selain itu, penelitian ini memiliki manfaat praktis bagi para pemangku kepentingan yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pangan, khususnya pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan refleksi dalam mengevaluasi desain dan Implementasi Program *Food Estate*, terutama dalam hal tata kelola kebijakan, pelibatan masyarakat, dan pengelolaan dampak sosial serta lingkungan. Dengan memahami dinamika yang terjadi di tingkat lokal, kebijakan pangan diharapkan dapat dirumuskan dan dilaksanakan secara lebih kontekstual dan responsif terhadap kondisi masyarakat.

Penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat sosial bagi masyarakat lokal, terutama petani dan komunitas yang terdampak langsung oleh pelaksanaan Program *Food Estate*. Dengan mengangkat pengalaman dan realitas sosial masyarakat di Kabupaten Temanggung, penelitian ini dapat menjadi sarana untuk memperkuat suara masyarakat dalam proses kebijakan. Selain itu, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh organisasi masyarakat sipil dan lembaga swadaya masyarakat sebagai bahan advokasi dalam memperjuangkan keadilan sosial dan ekologis, serta mendorong terbukanya ruang partisipasi yang lebih demokratis dalam pengelolaan sumber daya agraria dan sistem pangan.

Dari sisi metodologis, penelitian ini memberikan gambaran mengenai penerapan pendekatan kualitatif studi kasus dalam mengkaji kebijakan publik yang bersifat kompleks dan multidimensional. Penelitian ini menunjukkan bagaimana konsep-konsep abstrak seperti keberhasilan kebijakan dapat dianalisis secara kontekstual melalui penggalian data lapangan, wawancara mendalam, dan analisis dokumen kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi rujukan metodologis bagi penelitian selanjutnya yang berupaya mengkaji kebijakan publik dengan pendekatan yang sensitif terhadap dinamika sosial dan ekologis di tingkat lokal.

1.4.3 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah memahami terkait dengan pembahasan yang penulis coba bahas dalam penulisan penelitian ini secara keseluruhan, maka perlu dijelaskan sistematika penulisan sebagai kerangka dan acuan penulisan skripsi yang menjelaskan mengenai setiap bab pada penelitian skripsi. Adapun sistematika penelitian ini ialah sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan berisi uraian mengenai latar belakang penelitian yang menjelaskan konteks dan permasalahan kebijakan Program *Food Estate* di Kabupaten Temanggung. Pada bab ini juga disajikan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan yang menjadi dasar dan arah penelitian secara keseluruhan.

Bab II : Tinjauan Pustaka menguraikan konsep, teori, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian. Pembahasan dalam bab ini

difokuskan pada kajian kebijakan pangan, ekonomi politik, dan ketahanan pangan yang digunakan sebagai landasan teoretis dalam menganalisis permasalahan penelitian serta menyusun kerangka pemikiran.

Bab III : Metodologi Penelitian menjelaskan pendekatan dan metode yang digunakan dalam penelitian ini. Bab ini memuat jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta upaya menjaga keabsahan data, yang seluruhnya diarahkan untuk menjawab rumusan masalah penelitian secara sistematis dan kontekstual.

Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan menyajikan hasil penelitian yang diperoleh dari proses pengumpulan data di lapangan. Pada bab ini, temuan penelitian dianalisis dan dibahas secara mendalam dengan mengaitkannya pada kerangka teori dan konteks kebijakan yang telah diuraikan sebelumnya, sehingga memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai dinamika pelaksanaan Program *Food Estate* di Kabupaten Temanggung.

Bab V : Penutup berisi kesimpulan yang merangkum hasil penelitian sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Selain itu, bab ini juga memuat saran yang diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan kebijakan pangan, penelitian selanjutnya, serta pihak-pihak yang berkepentingan dengan pelaksanaan Program *Food Estate*.