

Analisis Good Governance Pada Proyek Strategis Nasional Food Estate: Upaya Pencegahan Potensi Korupsi Dalam Proses Pembuatan Kebijakan

Achmad Khoirunnizar¹, Moh. Gias Septian Melandri², Nadia Da Costa Pereira Al Fath³,
Achmad Iswanto⁴

¹Universitas Islam Darul' Ulum Lamongan; email: amadnizar0903@gmail.com, ²Universitas Islam Darul'ulum Lamongan; email: 25071003@mhs.unisda.ac.id ³Universitas Islam Darul' Ulum Lamongan; email: 25071010@mhs.unisda.ac.id, ⁴Universitas Islam Darul' Ulum Lamongan; email: 25071002@mhs.unisda.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords:

good governance, food estate, korupsi kebijakan, ketahanan pangan, proyek strategis nasional

Article history:

Received 05-07-2026

Revised 18-07-2026

Accepted 03-08-2026

ABSTRAK

Proyek Strategis Nasional (PSN) Food Estate merupakan program ketahanan pangan berskala mega yang telah berulang kali diimplementasikan di Indonesia sejak era Orde Baru hingga saat ini, namun konsisten gagal menghasilkan dampak signifikan terhadap produksi pangan nasional. Artikel ini menganalisis penerapan prinsip-prinsip good governance dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan food estate, serta mengidentifikasi celah-celah tata kelola yang berpotensi membuka ruang korupsi. Melalui pendekatan kajian literatur terhadap sepuluh artikel ilmiah dan laporan kebijakan yang relevan, ditemukan bahwa kegagalan food estate secara sistemik dipicu oleh minimnya transparansi, rendahnya akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat yang bersifat simbolik, serta dominasi kepentingan korporasi dan elit politik dalam proses pembuatan kebijakan. Artikel ini merekomendasikan reformasi tata kelola berbasis prinsip good governance yang inklusif, partisipatif, dan akuntabel sebagai prasyarat keberhasilan program ketahanan pangan berkelanjutan di Indonesia.

This is an open access article under the [CC BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Achmad Khoirunnizar

Universitas Islam Darul Ulum Lamongan, amadnizar0903@gmail.com

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan merupakan salah satu pilar fundamental dalam menjaga stabilitas nasional suatu negara. Indonesia, sebagai negara dengan populasi lebih dari 270 juta jiwa dan kepulauan yang kaya sumber daya agraris, seharusnya mampu mewujudkan kedaulatan

pangan secara mandiri. Namun, realitas menunjukkan bahwa pengelolaan ketahanan pangan Indonesia dinilai masih belum memuaskan, sebagaimana terindikasi dari berbagai indikator internasional seperti Global Hunger Index (Basundoro & Sulaeman, 2021). Krisis pandemi COVID-19 yang melanda dunia sejak tahun 2020 semakin mempertegas urgensi penguatan sistem pangan domestik, mengingat ancaman disrupsi rantai pasok pangan global yang semakin nyata.

Dalam rangka menjawab tantangan tersebut, pemerintah Indonesia menetapkan program Food Estate sebagai salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) melalui Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020. Program ini dirancang sebagai kawasan pertanian terpadu yang memadukan sektor pertanian, peternakan, dan perkebunan dalam skala luas di wilayah-wilayah potensial seperti Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Papua. Kementerian Pertahanan di bawah kepemimpinan Menteri Prabowo Subianto serta Tentara Nasional Indonesia dilibatkan secara aktif sebagai fasilitator dan pelaksana pembukaan lahan, dengan anggaran yang dialokasikan mencapai sekitar Rp104,2 triliun pada tahun 2021 (Hamdiah et al., 2023).

Namun demikian, tinjauan historis dan empiris terhadap program food estate di Indonesia mengungkapkan pola kegagalan yang berulang. Sejak proyek serupa pertama kali digulirkan pada era Presiden Soeharto melalui Proyek Lahan Gambut (PLG) 1 Juta Hektar di Kalimantan Tengah pada tahun 1995, dilanjutkan oleh program MIFEE (Merauke Integrated Food and Energy Estate) pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2010, hingga food estate generasi ketiga pada era Presiden Joko Widodo pasca-pandemi, tidak satu pun program tersebut berhasil memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan produksi dan produktivitas beras nasional (Supriyanto et al., CIPS Policy Brief No. 28; Rasman et al., 2023). Paradoks antara besarnya investasi anggaran negara dengan minimalnya hasil yang dicapai menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai kualitas tata kelola pemerintahan dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan food estate.

Konsep good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik menjadi kerangka analisis yang relevan untuk membedah permasalahan ini. Good governance mensyaratkan terpenuhinya prinsip-prinsip fundamental seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, supremasi hukum, efektivitas, dan kesetaraan (UNDP, 1997). Ketiadaan atau lemahnya implementasi prinsip-prinsip tersebut tidak hanya berdampak pada inefisiensi program, tetapi juga menciptakan kondisi yang subur bagi praktik korupsi dalam berbagai bentuknya, mulai dari korupsi dalam proses pengadaan, manipulasi data perencanaan, hingga korupsi kebijakan (policy corruption) yang melibatkan aktor-aktor berpengaruh dalam proses legislasi dan regulasi.

Artikel ini bertujuan untuk: (1) menganalisis sejauh mana prinsip-prinsip good governance diterapkan dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan food estate di Indonesia; (2) mengidentifikasi celah-celah tata kelola yang berpotensi membuka ruang bagi praktik korupsi; dan (3) merumuskan rekomendasi kebijakan berbasis good governance untuk mencegah korupsi sekaligus meningkatkan efektivitas program ketahanan pangan nasional.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui metode kajian literatur sistematis (systematic literature review). Data dikumpulkan dari sepuluh sumber primer berupa artikel jurnal ilmiah, laporan kebijakan (policy brief), dan makalah penelitian yang secara langsung membahas program food estate di Indonesia dari perspektif tata kelola pemerintahan, hukum, politik, ekonomi, dan lingkungan. Sumber-sumber tersebut berasal dari berbagai institusi akademik dan lembaga penelitian terkemuka, antara lain Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Padjadjaran, Center for Indonesian Policy Studies (CIPS), Universitas Wiraraja, serta beberapa universitas mitra internasional.

Analisis dilakukan dengan menggunakan kerangka prinsip-prinsip good governance sebagai lensa evaluatif terhadap temuan-temuan empiris dan normatif dari literatur yang dikaji. Teknik triangulasi digunakan untuk memverifikasi konsistensi temuan antarstudi. Data temuan kemudian diorganisasikan ke dalam tema-tema utama yang mencerminkan dimensi-dimensi good governance yang relevan dengan isu korupsi kebijakan dalam program food estate.

KERANGKA TEORETIS

1. Konsep Good Governance

Good governance merujuk pada proses dan struktur pengambilan keputusan yang menjamin partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan. United Nations Development Programme (UNDP) mengidentifikasi sembilan karakteristik utama good governance, yaitu: partisipasi, supremasi hukum, transparansi, responsivitas, orientasi pada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategis. Dalam konteks kebijakan publik, good governance mensyaratkan bahwa proses pembuatan kebijakan melibatkan seluruh pemangku kepentingan secara inklusif, didasarkan pada data yang valid dan transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

2. Korupsi Kebijakan dalam Proyek Strategis Nasional

Korupsi kebijakan (policy corruption) merupakan bentuk korupsi yang terjadi pada tahap perumusan kebijakan, di mana kepentingan privat atau kelompok tertentu diselipkan ke dalam produk hukum atau keputusan publik melalui pengaruh yang tidak proporsional. Berbeda dengan korupsi konvensional yang bersifat transaksional, korupsi kebijakan lebih sulit dideteksi karena terselubung dalam prosedur formal pembuatan regulasi. Dalam konteks proyek-proyek infrastruktur berskala besar seperti food estate, risiko korupsi kebijakan meningkat secara signifikan ketika proses perencanaan bersifat tertutup, partisipasi publik dibatasi, dan pengawasan independen dilemahkan.

3. Perspektif Ekofeminisme dan Ekonomi Politik

Perspektif ekofeminisme yang dikembangkan oleh Vandana Shiva dan Maria Mies relevan untuk menganalisis dimensi sosial food estate. Pendekatan ini mengkritik sistem patriarki-kapitalistik yang cenderung mengeksploitasi alam sekaligus memarginalisasi komunitas lokal, khususnya perempuan, dalam proses pengambilan keputusan terkait

pengelolaan sumber daya alam (Abrilian, 2025). Sementara itu, analisis ekonomi politik mengungkap bagaimana interaksi antara faktor politik, ekonomi, dan sosial membentuk dinamika proyek food estate, serta bagaimana kepentingan korporasi dan militer dapat mendominasi proses kebijakan dengan mengorbankan kepentingan publik yang lebih luas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

1. Rekam Jejak Kegagalan Food Estate: Pola Berulang dalam Sejarah

Kajian komparatif-historis terhadap program food estate Indonesia mengungkapkan pola kegagalan yang konsisten lintas rezim pemerintahan. Program serupa telah dilaksanakan pada tiga rezim berbeda—Soeharto, SBY, dan Joko Widodo—yang semuanya melibatkan unsur militer dalam pelaksanaannya (Ahirullah, 2024). Meskipun terdapat perbedaan konfigurasi politik antara era otoriter Soeharto dengan era demokratis SBY dan Jokowi, produk hukum yang dihasilkan cenderung bersifat konservatif dan ortodoks: tidak ada kerangka hukum khusus yang memadai, partisipasi publik sangat rendah, dan kewenangan pemerintah sangat luas tanpa mekanisme kontrol yang efektif.

Data historis menunjukkan bahwa seluruh proyek food estate di Indonesia mengalami kegagalan dengan realisasi lahan jauh di bawah target. Proyek PLG 1 Juta Hektar di Kalimantan Tengah (1995) meninggalkan kerusakan gambut yang hingga kini belum sepenuhnya pulih. Program MIFEE di Papua (2010) yang ambisius berujung pada "perampasan lahan" (land grabbing) berskala besar dan konflik sosial antara masyarakat adat dengan petani pendatang (Rahutomo et al., 2023). Food estate era Jokowi pasca-pandemi pun tidak lolos dari pola yang sama: proyek di Humbang Hasundutan, Sumatera Utara, misalnya, hanya berhasil merealisasikan sekitar 164 hektar dari target yang jauh lebih besar (Nuraisyah et al., 2025).

Laporan kebijakan CIPS (Supriyanto et al.) menyimpulkan bahwa meskipun didukung anggaran yang sangat besar, program food estate dari tahun 1995 hingga 2024 belum pernah memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan produksi maupun produktivitas beras nasional. Kegagalan berulang ini dipicu oleh tiga faktor struktural utama: buruknya tata kelola (poor governance), ketidaksesuaian karakteristik lahan seperti pemaksaan komoditas di lahan gambut dan hutan, serta pendekatan kebijakan yang terlalu top-down tanpa mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan lokal.

2. Defisit Transparansi dan Akuntabilitas dalam Perumusan Kebijakan

Salah satu permasalahan paling mendasar dalam tata kelola food estate adalah minimnya transparansi dalam proses perumusan kebijakan. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengidentifikasi tiga masalah utama dalam sektor publik terkait food estate: minimnya keabsahan data perencanaan, pelaksanaan yang belum sesuai ketentuan, dan masalah penetapan penggunaan lahan (Ananta, 2023). Fakta bahwa BPK sendiri menemukan ketidakabsahan data perencanaan mengindikasikan bahwa proses pengambilan keputusan tidak didasarkan pada informasi yang akurat dan terverifikasi—sebuah pelanggaran fundamental terhadap prinsip transparansi good governance.

Penelitian Hidayaturrahman et al. (2025) yang dilakukan melalui observasi lapangan, wawancara mendalam, dan Focus Group Discussion (FGD) di tiga kabupaten di Kalimantan Tengah mengungkap kontras yang tajam antara klaim keberhasilan pemerintah dengan realitas di lapangan. Target pemerintah untuk meningkatkan produksi pangan melalui food estate di Kalimantan Tengah terbukti tidak tercapai. Di Kabupaten Gunung Mas, ditemukan adanya pelanggaran hukum nyata di mana pembukaan lahan (land clearing) hutan seluas 600 hektare menabrak Undang-Undang Kehutanan dan Perlindungan Hutan—sebuah fakta yang semakin mempertegas ketidaktransparanan dan rendahnya akuntabilitas dalam implementasi proyek.

Kesenjangan antara klaim pemerintah dengan temuan lapangan juga didokumentasikan oleh lembaga nirlaba seperti Greenpeace dan Mongabay. Pemerintah mengklaim keberhasilan program, misalnya panen padi di Kapuas mencapai 4,58 ton/ha dan panen bawang merah di Temanggung mencapai 15,7 ton/ha, namun temuan lapangan justru mengungkap berbagai "red flag" yang serius di bidang lingkungan, sosial, dan manajemen (Ananta, 2023). Kontras ini mengindikasikan adanya masalah serius dalam mekanisme pelaporan dan verifikasi data, yang merupakan prasyarat dasar akuntabilitas publik.

3. Partisipasi Publik yang Bersifat Simbolik: Pelanggaran Prinsip Inklusivitas

Prinsip partisipasi merupakan salah satu pilar terpenting good governance. Namun, realitas implementasi food estate menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat—khususnya petani lokal dan komunitas adat—dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan sangat minim dan hanya bersifat simbolik. Studi Setu et al. (2025) yang menganalisis data dari berbagai wilayah proyek menghasilkan angka yang mencengangkan: partisipasi petani lokal di Papua (kawasan MIFEE) hanya berkisar 5%, di Kalimantan Tengah sebesar 10%, di Sumatera Utara sebesar 12%, dan di Sumba Tengah sebesar 14%. Dalam semua kasus, petani lokal hanya diposisikan sebagai tenaga kerja harian lepas atau bagian dari kerangka birokrasi sentralistik, bukan sebagai subjek pengambil keputusan.

Analisis dari perspektif ekofeminisme yang dilakukan oleh Abrilian (2025) memperdalam pemahaman tentang dampak eksklusi partisipasi ini. Program food estate di bawah kepemimpinan Kementerian Pertahanan terbukti berisiko tinggi memicu marginalisasi sosial bagi komunitas lokal, terutama perempuan. Proyek ini berpotensi menyebabkan penggusuran masyarakat adat, pengabaian terhadap suara komunitas lokal, hilangnya budaya pangan lokal, serta berdampak langsung pada penindasan dan ketidakadilan terhadap perempuan di wilayah terdampak. Pola ini konsisten dengan kritik ekofeminisme bahwa sistem yang mengabaikan partisipasi komunitas rentan cenderung mereproduksi ketidakadilan berbasis gender dan kelas.

Minimnya partisipasi publik ini juga terdokumentasi dalam kajian hukum Ahirullah (2024) yang menemukan bahwa meskipun konfigurasi politik berubah dari era otoriter ke era demokratis, produk hukum food estate tetap bersifat konservatif karena partisipasi publik tetap rendah. Hal ini mengindikasikan adanya masalah struktural dalam desain institusional proses pembuatan kebijakan yang secara sistemik mengeksklusi suara masyarakat, terlepas dari rezim politik yang berkuasa.

4. Dominasi Kepentingan Korporasi dan Potensi Konflik Kepentingan

Salah satu indikator korupsi kebijakan yang paling serius dalam program food estate adalah dominasi kepentingan korporasi dan potensi konflik kepentingan yang melibatkan aktor-aktor kunci. Studi Rahutomo et al. (2023) mengungkapkan adanya keterlibatan sektor privat atau swasta non-BUMN dalam proyek baru, seperti PT Agrinas di bawah binaan Kementerian Pertahanan, serta masuknya arus modal asing, yang berisiko memicu kapitalisasi proyek dan spekulasi modal yang bersumber dari APBN. Penggunaan anggaran pertahanan negara dan keterlibatan institusi militer dalam proyek agrobisnis komersial menimbulkan pertanyaan serius tentang konflik kepentingan dan kepantasan penggunaan kewenangan pertahanan.

Data distribusi manfaat ekonomi yang dikumpulkan oleh Setu et al. (2025) memperlihatkan ketimpangan yang ekstrem: entitas korporasi mitra menguasai keuntungan dominan sebesar 70% di Kalimantan Tengah, 65% di Sumatera Selatan, dan mencapai 80% di Papua. Sementara itu, petani lokal hanya mendapatkan bagian marginal sebesar 15% di Kalimantan Tengah, 18% di Sumatera Selatan, dan hanya 8% di Papua. Koperasi desa hanya berkontribusi minimal antara 5% hingga 12% dan bersifat pasif dalam rantai nilai utama. Ketimpangan distribusi manfaat yang sedemikian ekstrem ini mengindikasikan bahwa program yang secara resmi ditujukan untuk ketahanan pangan dan kesejahteraan rakyat pada kenyataannya telah menjadi mekanisme akumulasi kapital bagi segelintir aktor korporasi.

Kajian Ahirullah (2024) lebih lanjut mengidentifikasi kegagalan food estate sebagai akibat dari dominasi kepentingan korporasi dan militer dalam perencanaan program, serta minimnya keterlibatan petani lokal. Pola ini konsisten dengan definisi korupsi kebijakan: kepentingan privat yang berhasil tersemat dalam kebijakan publik melalui pengaruh yang tidak proporsional, mengakibatkan program yang seharusnya berorientasi pada kepentingan publik justru melayani kepentingan kelompok tertentu.

5. Kelemahan Kerangka Hukum dan Celah Regulasi

Prinsip supremasi hukum (rule of law) dalam good governance mensyaratkan adanya kerangka regulasi yang jelas, adil, dan ditegakkan secara konsisten tanpa pandang bulu. Namun, kajian yuridis-normatif terhadap regulasi food estate mengungkapkan berbagai kelemahan dan celah hukum yang signifikan. Mutia et al. (2022) menemukan bahwa regulasi terbaru (Permen LHK No. 7 Tahun 2021) belum memberikan batasan atau definisi yang jelas dan tegas mengenai kriteria "kawasan hutan lindung yang sudah tidak berfungsi lindung" — ketidakjelasan definisi ini membuka celah interpretasi yang dapat disalahgunakan untuk mengonversi kawasan hutan yang masih berfungsi baik menjadi lahan food estate.

Studi Putri (UNPAD) terhadap efektivitas kebijakan food estate di Kalimantan Tengah menemukan bahwa kerangka regulasi yang dianalisis mencakup Perpres No. 109 Tahun 2020 dan Permentan No. 40 Tahun 2020 belum efektif dalam mendorong kolaborasi antarpemangku kepentingan yang setara dan bermakna. Regulasi tersebut cenderung memberikan kewenangan yang terlalu besar kepada pemerintah pusat tanpa mekanisme kontrol yang memadai dari pihak luar, sehingga menciptakan kondisi rawan penyalahgunaan kewenangan.

Temuan Hidayaturrahman et al. (2025) tentang pelanggaran Undang-Undang Kehutanan dalam pembukaan lahan di Gunung Mas mengonfirmasi bahwa celah hukum yang ada tidak hanya dibiarkan terbuka, tetapi juga dieksploitasi secara nyata dalam implementasi proyek. Fakta bahwa hukum cenderung tunduk atau mengikuti keinginan aktor politik dan kepentingan ekonomi—bukan sebaliknya—merupakan indikasi serius lemahnya supremasi hukum dalam tata kelola food estate. Kondisi ini secara langsung memfasilitasi praktik-praktik ilegal yang berpotensi masuk dalam kategori korupsi.

6. Dampak Ekologis dan Sosial sebagai Eksternalitas Tata Kelola Buruk

Tata kelola yang buruk dalam program food estate menghasilkan eksternalitas negatif yang masif di bidang lingkungan dan sosial. Data empiris yang dikumpulkan oleh Setu et al. (2025) menunjukkan kerusakan lingkungan yang signifikan di seluruh wilayah proyek: di Kalimantan Tengah, terjadi penurunan kualitas air hingga 52%, persentase lahan kritis mencapai 28%, dan deforestasi mencapai 21.000 hektare; di Papua, penurunan kualitas air sebesar 63%, lahan kritis 25%, dan deforestasi hutan alam 32.000 hektare; sementara di Sumatera Selatan, penurunan kualitas air mencapai 38% dengan lahan kritis 47% dan deforestasi 15.800 hektare.

Rasman et al. (2023) mengidentifikasi bahwa alih fungsi lahan berskala besar dalam program food estate memicu deforestasi hutan gambut yang menyebabkan pelepasan emisi karbon dalam jumlah besar, ancaman terhadap keanekaragaman hayati, penurunan daerah resapan air, serta memicu bencana banjir dan kebakaran hutan. Dampak-dampak ini tidak hanya bersifat lokal, tetapi juga berkontribusi pada perubahan iklim global—bertolak belakang dengan komitmen Indonesia dalam perjanjian internasional tentang penanggulangan perubahan iklim.

Dari perspektif eko-politik yang digunakan oleh Rahutomo et al. (2023), kebijakan food estate saat ini sangat kental dengan fenomena politisasi lingkungan: ekosistem hutan lindung dikurbankan demi proses politik dan ekonomi berdalih pemulihan ekonomi nasional. Paradigma ketahanan pangan (food security) yang dijalankan pemerintah tidak mempermasalahkan dari mana pangan berasal, sehingga membuka celah bagi sistem produksi yang eksploitatif dan menenggelamkan konsep kedaulatan pangan (food sovereignty) yang berbasis pada hak masyarakat lokal.

7. Perbandingan Internasional: Praktik Terbaik yang Terabaikan

Studi komparatif terhadap negara-negara yang berhasil mencapai ketahanan pangan memberikan perspektif yang berharga. Ahirullah (2024) dan Rasman et al. (2023) secara paralel mencatat bahwa negara-negara seperti Thailand, Vietnam, India, Taiwan, dan Jepang berhasil mencapai ketahanan pangan melalui strategi teknokratis yang berfokus pada teknologi, riset, dan pemberdayaan petani—bukan melalui mega proyek lahan seperti food estate. Keberhasilan negara-negara ini ditopang oleh sistem tata kelola yang kuat, kebijakan berbasis bukti, subsidi tepat sasaran, dan keterlibatan aktif petani dalam rantai nilai.

Ananta (2023) merekomendasikan agar aset food estate dikelola oleh koperasi tani setempat, berkaca dari kesuksesan di Prancis dan Swedia, demi memangkas monopoli

korporasi besar dan meningkatkan kesejahteraan petani langsung. Hidayaturrahman et al. (2025) juga menyarankan agar Indonesia mencontoh tata kelola perlindungan lahan berbasis desa seperti yang diterapkan di China. Rekomendasi-rekomendasi ini secara implisit mengakui bahwa masalah utama food estate Indonesia bukan pada kurangnya lahan atau modal, melainkan pada kualitas tata kelola dan model kelembagaan yang digunakan.

Pembahasan

ANALISIS PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DAN PENCEGAHAN KORUPSI

1. Matriks Evaluasi Good Governance pada Food Estate

Berdasarkan sintesis temuan dari seluruh literatur yang dikaji, dapat disusun matriks evaluasi penerapan prinsip-prinsip good governance dalam program food estate Indonesia. Pada dimensi transparansi, program food estate mendapatkan penilaian sangat buruk: data perencanaan tidak valid, informasi pelaksanaan tidak dapat diakses publik, dan terdapat kesenjangan besar antara klaim resmi dengan realitas lapangan. Pada dimensi akuntabilitas, meskipun BPK secara formal memiliki mandat pengawasan, temuan-temuan BPK yang mengindikasikan ketidakabsahan data dan ketidaksesuaian pelaksanaan tidak menghasilkan tindak lanjut yang memadai.

Pada dimensi partisipasi, angka keterlibatan petani lokal yang berkisar antara 5-14% mencerminkan kegagalan total dalam mengimplementasikan prinsip inklusivitas. Pada dimensi supremasi hukum, pelanggaran UU Kehutanan yang terdokumentasi di Gunung Mas dan ketidakjelasan definisi regulasi menunjukkan bahwa aturan hukum tidak ditegakkan secara konsisten. Pada dimensi efektivitas dan efisiensi, kegagalan program dalam mencapai target produksi pangan meskipun didukung anggaran triliunan rupiah merupakan bukti nyata inefisiensi yang parah. Hanya pada dimensi visi strategis program ini mendapatkan nilai yang cukup, karena setidaknya secara formal memiliki target dan orientasi kebijakan yang jelas.

2. Identifikasi Titik-Titik Rawan Korupsi

Berdasarkan analisis terhadap seluruh literatur yang dikaji, dapat diidentifikasi setidaknya lima titik rawan korupsi dalam siklus kebijakan food estate. Pertama, pada tahap perencanaan: ketidakabsahan data yang ditemukan BPK mengindikasikan kemungkinan manipulasi data perencanaan untuk mendukung proyek yang sebenarnya tidak layak secara teknis. Ketidaksesuaian komoditas dengan karakteristik lahan yang konsisten terjadi—misalnya pemaksaan penanaman padi di lahan gambut—sulit dijelaskan oleh ketidaktahuan semata dan lebih mungkin merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan yang dipengaruhi kepentingan tertentu.

Kedua, pada tahap regulasi: celah definisi dalam regulasi yang memungkinkan konversi kawasan hutan berpotensi merupakan hasil rekayasa kebijakan (policy engineering) yang disengaja untuk membuka akses bagi kepentingan tertentu atas sumber daya alam yang sebelumnya terlindungi. Ketiga, pada tahap pengadaan dan kontrak: dominasi korporasi mitra dalam distribusi manfaat ekonomi (hingga 80% di Papua) mengindikasikan

kemungkinan adanya praktik pengadaan yang tidak kompetitif dan menguntungkan pihak tertentu. Keempat, pada tahap implementasi: pelanggaran UU Kehutanan yang tidak ditindaklanjuti secara hukum mengindikasikan lemahnya penegakan hukum yang mungkin disengaja. Kelima, pada tahap pelaporan: kesenjangan antara klaim resmi pemerintah dengan temuan independen mengindikasikan kemungkinan manipulasi data kinerja.

F. REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Reformasi Kerangka Hukum dan Kelembagaan

Pemerintah perlu segera melakukan reformasi kerangka hukum food estate yang komprehensif. Pertama, perlu disusun undang-undang khusus yang mengatur tata kelola kawasan pertanian strategis nasional secara demokratis, transparan, dan akuntabel—menggantikan patchwork regulasi yang ada saat ini. Undang-undang ini harus secara tegas mendefinisikan kriteria kelayakan lahan, persyaratan kajian lingkungan hidup yang mengikat, mekanisme konsultasi publik yang wajib, serta sanksi yang efektif bagi pelanggaran. Kedua, perlu ditetapkan larangan yang jelas atas keterlibatan institusi militer dalam proyek-proyek komersial agrobisnis untuk menghilangkan potensi konflik kepentingan yang serius.

2. Penguatan Mekanisme Transparansi dan Akuntabilitas

Ananta (2023) merekomendasikan pelibatan BPK dan BPKP secara ketat sebagai pengawas independen agar kinerja program berjalan sesuai koridor hukum yang benar. Melampaui rekomendasi tersebut, perlu dibangun sistem audit publik yang melibatkan juga auditor independen dari lembaga sipil dan akademik dengan akses penuh terhadap data perencanaan, anggaran, dan kinerja program. Seluruh data tersebut harus dipublikasikan secara terbuka dalam format yang mudah diakses dan dipahami publik. Pemerintah juga perlu membangun mekanisme whistleblower yang efektif dan terlindungi secara hukum bagi individu yang melaporkan penyimpangan dalam program food estate.

3. Transformasi Model Partisipasi: Dari Simbolik ke Substantif

Rekomendasi yang konsisten muncul dari berbagai literatur adalah perlunya transformasi fundamental dalam model partisipasi masyarakat. Rasman et al. (2023) dan Putri (UNPAD) sama-sama menekankan perlunya melibatkan masyarakat lokal secara aktif sejak proses perencanaan hingga pelaksanaan agar muncul rasa memiliki dan komitmen menjaga lahan. Ananta (2023) merekomendasikan agar perumusan kebijakan melibatkan sinergi multi-pihak yang inklusif mulai dari pemerintah, parlemen, LSM lingkungan, organisasi kemasyarakatan, hingga masyarakat adat dan petani lokal agar terhindar dari konflik kepentingan egosektoral. Lebih jauh, model pengelolaan berbasis koperasi tani lokal—yang terbukti berhasil di Prancis dan Swedia—perlu diadopsi sebagai alternatif terhadap dominasi korporasi.

4. Reorientasi Strategi: Dari Ekstensifikasi ke Intensifikasi Berkelanjutan

Supriyanto et al. (CIPS) secara tegas merekomendasikan pemerintah untuk beralih dari ekspansi lahan (ekstensifikasi) ke intensifikasi berkelanjutan, pemanfaatan agritech, serta

pendekatan yang lebih partisipatif (bottom-up). Rekomendasi ini sejalan dengan pengalaman sukses negara-negara Asia lain dan logika dasar ekonomi pertanian yang menunjukkan bahwa produktivitas per satuan lahan jauh lebih efisien ditingkatkan melalui teknologi dan kapasitas petani daripada melalui ekspansi lahan baru yang merusak lingkungan. Pendekatan ini juga secara inherent lebih tahan terhadap korupsi karena tidak memerlukan pembukaan lahan dalam skala masif yang mengundang kepentingan korporasi.

5. Integrasi Prinsip Kedaulatan Pangan dalam Kebijakan Nasional

Rahutomo et al. (2023) membuat distingsi penting antara ketahanan pangan (food security) yang menekankan ketersediaan pangan tanpa memperlmasalahkan asal-usulnya, dengan kedaulatan pangan (food sovereignty) yang menekankan hak komunitas lokal untuk menentukan sistem produksi pangan mereka sendiri. Program ketahanan pangan yang berkelanjutan dan adil harus mengintegrasikan prinsip kedaulatan pangan ke dalam desain kebijakannya, sehingga masyarakat lokal menjadi subyek yang berdaulat atas sumber daya pangan di wilayah mereka—bukan sekadar penonton atau korban dari program yang dirancang oleh dan untuk kepentingan pihak luar.

KESIMPULAN

Analisis komprehensif terhadap program Food Estate sebagai Proyek Strategis Nasional melalui lensa good governance menghasilkan temuan yang memprihatinkan. Program yang secara formal dirancang untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional ini secara sistemik mengalami defisit pada hampir seluruh dimensi good governance: transparansi yang minimal, akuntabilitas yang lemah, partisipasi publik yang simbolik, supremasi hukum yang tidak konsisten, serta efektivitas yang sangat rendah dibandingkan investasi yang dikeluarkan.

Defisit tata kelola ini bukan sekadar permasalahan teknis-administratif, melainkan mencerminkan masalah struktural yang lebih dalam: dominasi kepentingan korporasi dan militer dalam proses pembuatan kebijakan, serta eksklusi sistematis suara masyarakat yang paling terdampak. Kondisi ini tidak hanya mengakibatkan inefisiensi program, tetapi juga menciptakan lingkungan yang subur bagi berbagai bentuk korupsi kebijakan—dari manipulasi data perencanaan hingga rekayasa regulasi yang menguntungkan kepentingan tertentu.

Pola kegagalan yang berulang lintas rezim dan generasi menunjukkan bahwa solusi tidak akan ditemukan dengan mengulang pendekatan yang sama dengan skala yang lebih besar. Diperlukan transformasi fundamental dalam paradigma dan tata kelola ketahanan pangan nasional: dari pendekatan top-down yang eksklusif dan berbasis ekstensifikasi lahan menuju pendekatan bottom-up yang inklusif, berbasis komunitas, dan berorientasi pada intensifikasi berkelanjutan yang didukung teknologi pertanian modern.

REFERENSI

Abrilian, A. G. P. (2025). Analisis Problematika Program Food Estate di Era Menteri Pertahanan Prabowo Subianto dalam Perspektif Ekofeminisme. *Jejakdigital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(4b), 1919–1928. <https://doi.org/10.63822/cd3aaa10>

- Ahirullah, R. (2024). Politik Hukum Pembangunan Kawasan Food Estate: Tantangan Dan Problematika Mewujudkan Ketahanan Pangan Dan Kesejahteraan Masyarakat. *Proceeding APHTN-HAN*, 2(1), 307–360. <https://doi.org/10.55292/0j1n3k58>
- Ananta, I. D. (2023). Meningkatkan Kebijakan Food Estate di Indonesia. *Jurnal Indonesia Rich*, 4(1), 45–54. <https://irich.pknstan.ac.id>
- Basundoro, A. F., & Sulaeman, F. H. (2021). Meninjau Pengembangan Food Estate sebagai Strategi Ketahanan Nasional pada Era Pandemi COVID-19. *Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) RI*.
- Hamdiah, A. N., Tjahjana, M. C., & Aliansyah, A. B. (2023). Analisis Ekonomi Politik: Studi Kasus Proyek Food Estate Menuju Ketahanan Pangan di Indonesia. *Jurnal Suara Politik*, 2(2), 1–7.
- Hidayaturrahman, M., Handrito, R. P., Sugiantiningsih, A. A. P., Ubaid, A. H., Haris, R. A., & Suprianto, S. (2025). Food Estate Development: Political-Economic and Legal Perspectives. *Indonesian Journal of Advocacy and Legal Services (IJALS)*, 7(2), 467–506. <https://doi.org/10.15294/ijals.v7i2.31423>
- Mutia, A. N. A., Nurlinda, I., & Astriani, N. (2022). Pengaturan Pembangunan Food Estate pada Kawasan Hutan untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan di Indonesia. *Bina Hukum Lingkungan*, 6(2). <https://doi.org/10.24970/bhl.v6i2.259>
- Nuraisyah, T. K., Khalila, K., Putri, S. R. R., Nisa, N. A., & Qulbi, S. H. (2025). Perkembangan Food Estate di Indonesia: Analisis Peluang, Tantangan, dan Ancaman secara Domestik serta Global. *Syntax Admiration*, 6(2), 1099–1115.
- Putri, S. (n.d.). Tinjauan Efektivitas Kebijakan Proyek Strategis Nasional untuk Meningkatkan Ketahanan Pangan melalui Pengembangan Food Estate di Kalimantan Tengah. *Program Studi Administrasi Publik, FISIP, Universitas Padjadjaran*.
- Rahutomo, A. B., Alexander, M. I., M., M. Y., & Nurzirwa, R. Y. (2023). Tinjauan Kebijakan Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan Food Estate. *JBKL (Jurnal Bisnis Kehutanan dan Lingkungan)*, 1(1), 31–55. <https://doi.org/10.61511/jbkl.v1i1.2023.256>
- Rasman, A., Theresia, E. S., & Aginda, M. F. (2023). Analisis Implementasi Program Food Estate Sebagai Solusi Ketahanan Pangan Indonesia. *Holistic: Journal of Tropical Agriculture Sciences (HJTAS)*, 1(1), 36–68. <https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>
- Setu, F. A., Angel, S., Yigibalom, A. L., Ganul, S., Hasiri, E. F. E., & Maritikasari, K. (2025). Food Estate dan Masa Depan Ekonomi Kerakyatan: Antara Strategi Ketahanan Pangan dan Realitas Ketimpangan. *Jurnal Pendidikan Ekonomi Undiksha*, 17(3), 651–661. <https://doi.org/10.23887/jjpe.v17i3.98877>
- Supriyanto, R., Maharani, A., & Alta, A. (n.d.). Menafsir Ulang Food Estate Indonesia: Jejak, Dinamika, dan Masa Depan Ketahanan Pangan Nasional. *CIPS Policy Brief No. 28*. Center for Indonesian Policy Studies. www.cips-indonesia.org

Nurhasanah, N., Budiono, & Hermawan, W. (2025). Analisis Ekonomi, Sosial Demografi dan Lingkungan dari Food Loss/Waste (FLW) di Indonesia. *Bina Ekonomi*, 29(2), 117–128.