

SEKURITISASI DALAM KEBIJAKAN FOOD ESTATE DI ERA PEMERINTAHAN JOKO WIDODO

Iqbal Yanuar Ramadhan
Polsight, Bandung

Email Korespondensi: iqbal22003@mail.unpad.ac.id

Submitted: 21-12-2023; Accepted: 24-01-2024; Published : 29-01-2024

ABSTRAK

Kajian ini berusaha untuk memahami sekuritisasi dalam kebijakan food estate ditinjau dari tiga aspek. Pertama, proses sekuritisasi. Kedua, konsekuensi dari sekuritisasi terhadap sifat dari kebijakan. Ketiga, keberhasilan sekuritisasi berdasarkan modalitasnya. Untuk mencapai tujuan tersebut penulis melakukan penelitian kualitatif dengan menggunakan data sekunder dari berbagai buku, jurnal, berita sebagai bahan informasi utama. Penulis menemukan bahwa proses sekuritisasi terjadi dalam beberapa tahap. Pertama, melakukan speech act untuk menunjukkan adanya ancaman pangan yang eksistensial. Kedua, mengajukan food estate sebagai solusi atas ancaman tersebut. Konsekuensi dari sekuritisasi adalah adanya tindakan luar biasa yang diambil oleh pemerintah. Tindakan luar biasa yang dimaksud dapat dicirikan dengan tiga aspek yaitu: tiadanya partisipasi yang berarti, adanya pelanggaran asas hukum, dan menjadikan kementerian pertahanan sebagai leading sector dalam food estate. Adapun ditinjau dari keberhasilan sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu: kepercayaan masyarakat terhadap otoritas yang tinggi, securitizing act yang dilakukan oleh pemerintah dan pengalaman historis dari kebijakan food estate yang pernah dilakukan sebelumnya.

Kata kunci: Sekuritisasi; Food estate; Ketahanan Pangan; Pertahanan

Abstract

This study seeks to understand the process of securitization, describe and analyze the success of the process in the Jokowi administration's food estate policy. To achieve this goal, the author conducted qualitative research using secondary data from various books, journals, and news as the main information material. The author found that the securitization process occurs in two stages. Firstly, the government uses speech acts to show an existential food threat. Secondly, the government uses food estate as a solution to the threat. The author also finds that securitization provides legitimacy for the government to take extraordinary actions. This extraordinary action can be seen from three indicators, namely: the absence of meaningful participation, the violation of legal principles, and the establishing the defense ministry as the leading sector in the food estate. In terms of the success of securitization carried out by the government, is influenced by three factors, namely: high public trust in authority, securitizing acts carried out by the government, and historical experience from previous food estate policies.

Key Word: Securitization; Food estate; Security; Food Security

PENDAHULUAN

Obsesi Indonesia untuk mendapatkan status swasembada pangan berulang kali jatuh ke kesalahan yang sama. Sempat mendapatkan predikat tersebut di era orde baru, presiden di era reformasi berusaha untuk meraih status itu kembali. Upaya-upaya yang dilakukan salah satunya adalah membangun Food estate. Presiden Jokowi bukanlah pengecualian.

Sejarah mencatat ini adalah kali ketiga program Food estate dicanangkan. Pada tahun 1995 Presiden Soeharto membuat proyek mega rice. Proyek ini membuka lahan gambut untuk beralih fungsi menjadi lumbung pangan. Akhirnya tragis, proyek ini gagal, pasalnya lahan gambut tidak memiliki nutrisi yang dibutuhkan untuk tanaman padi dapat tumbuh. Dampaknya, lahan yang telah dibuka justru tidak produktif dan telah membuat kerusakan lingkungan yang parah. Akhirnya proyek ini tidak dilanjutkan (Goldstein, 2016).

Hanya butuh selang waktu satu dekade dari kegagalan di era Presiden Soeharto, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) meluncurkan program Food estate di era kepemimpinannya dengan tajuk MIFEE (Merauke Integrated Food and Energy Estate). Setali tiga uang dengan nasib proyek di Zaman Soeharto, SBY juga mengalami kegagalan. Selain faktor lahan gambut yang tidak cocok untuk pertanian padi dan sayuran, konflik dengan masyarakat adat yang menempati area proyek juga memperparah kondisi kegagalan proyek MIFEE (Rasman et al., 2023).

Seolah tidak belajar dari kegagalan para pendahulunya, pada tahun 2020 Presiden Jokowi meluncurkan program Food estate. Ia mencangkakan program Food estate dengan skala yang sangat besar. Pada awalnya skema food estate berfokus pada area lahan di Kalimantan Tengah. Pada proses selanjutnya cakupan dari food estate meluas ke berbagai provinsi lain seperti Sumatera Utara, Jambi, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Timur, Papua hingga Papua Barat. Total luas area yang akan dibangun mencapai 2,3

Juta Hektar (Greenpeace Indonesia, 2022).

Untuk mensupport proyek tersebut pemerintah menggelontorkan dana sebesar 1,9 Triliun rupiah pada 2021 dan 4,1 Triliun pada 2022. Program ini juga dikerjakan oleh dua belas kementerian, dua badan hukum, puluhan pemerintah tingkat provinsi dan kabupaten

dengan kementerian pertahanan sebagai leading sector-nya (Greenpeace Indonesia, 2022)

Latar belakang historis dan besarnya proyek ini telah memacu banyaknya kajian mengenai food estate di era Jokowi. Dari beberapa kajian yang penulis telaah, penulis melihat ada beberapa kecenderungan pembahasan dalam melihat program ini. Perspektif pertama adalah melihat food estate dalam perspektif untung-rugi dengan mempertimbangkan dampak yang muncul dari kebijakan tersebut.

Dalam kelompok kajian ini hasil yang diuraikan cukup menyedihkan dimana food estate berpotensi gagal dan memberikan resiko yang sangat besar di berbagai aspek kehidupan (Greenpeace Indonesia, 2022; Pantau Gambut, 2020). Sementara itu kajian lain berusaha memotret kondisi lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi food estate (Fahmid et al., 2022; Muhardiono & Hamdani, 2021).

Kelompok kajian yang terakhir adalah kajian yang melihat food estate dalam perspektif pertahanan. Basundoro dan Sulaeman (2020) melihat food estate sebagai tawaran Indonesia untuk menciptakan ketahanan pangan. Sementara itu Lasminingrat dan Efriza (2020) melihat food estate sebagai langkah antisipatif pemerintah yang tepat untuk mengantisipasi ancaman krisis makanan. Adapun Wismayana dan Pinatih (2020) menghubungkan Covid 19, kelangkaan pangan dan food estate sebagai langkah strategis untuk menjawab dua problema tersebut. Terakhir Fahira et al, (2022) mengkomparasi kebijakan food estate Jokowi dan SBY dalam kerangka sekuritisasi.

Melihat food estate dan fenomena lain yang mengikutinya serta adanya beberapa studi yang telah membahasnya, penulis tertarik untuk menulis artikel sebagai bagian dari upaya memperkaya kajian atas food estate ini. Penulis terutama tertarik untuk melihatnya dalam kacamata keamanan melalui perspektif sekuritisasi. Upaya ini menjadi penting dengan mempertimbangkan kajian terdahulu yang penulis temukan cenderung terlalu reseptif terhadap gagasan ancaman pangan, tanpa melihat secara kritis terhadap proses pembentukan persepsi terhadap ancaman tersebut.

Penulis menyadari bahwa kajian ini tidaklah baru karena Fahira et al (Fahira et al., 2022) telah juga membahas komparasi food estate era Jokowi dan SBY dalam perspektif sekuritisasi. Hanya saja penulis menemukan bahwa tulisan tersebut tidak mengelaborasi aspek sekuritisasi secara komprehensif. Dalam hal ini penulis memaklumi karena luasnya ruang lingkup kajian yang diambil oleh para penulisnya. Untuk itulah kemudian penulis membuat essay ini dalam rangka untuk memperdalam kajian sekuritisasi dalam food estate di era Jokowi untuk mengisi gap tersebut.

Terdapat tiga pertanyaan penelitian utama yang penulis ajukan dalam essay ini.

1. Bagaimana langkah sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam kebijakan Food estate?
2. Apa saja tindakan luar biasa yang pemerintah ambil pasca agenda sekuritisasi dilaksanakan oleh pemerintah?
3. Bagaimana penerimaan atas sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah?

Melalui pertanyaan-pertanyaan ini penulis bermaksud untuk melihat cara pemerintah dalam melakukan sekuritisasi, menelaah dampak dari sekuritisasi terhadap pola kebijakan yang diambil oleh pemerintah serta mengukur keberhasilan dari sekuritisasi tersebut berdasarkan penerimaan masyarakat terhadap agenda food estate.

METODE

Penelitian ini memanfaatkan pendekatan kualitatif dan menguraikan hasilnya secara deskriptif. Analisis yang dijelaskan melibatkan pembahasan yang rinci terkait temuan yang diamati, yang ditemukan melalui pengamatan objek yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan menerapkan metode interpretasi subjektif, data berupa teks atau gambar diolah dengan klasifikasi dan kodifikasi yang sistematis, sehingga dapat menghasilkan analisis yang terstruktur. Selain itu, penelitian ini juga mengadopsi studi kepustakaan sebagai pendekatan untuk mengumpulkan data sekunder. Data sekunder ini diperoleh dari sumber-sumber tepercaya seperti jurnal ilmiah, buku, dan artikel berita, tanpa melibatkan studi lapangan langsung seperti survei atau wawancara. Validasi data dalam penelitian ini dilakukan

melalui teknik triangulasi sumber untuk memastikan keakuratan dan keandalan informasi yang diperoleh.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep keamanan telah berkembang sedemikian rupa selepas berakhirnya perang dingin. Dominasi negara dan militer dalam konsep keamanan tentu masih menjadi penting. Pun begitu, bermunculan konsep baru mengenai keamanan yang lebih luas. Tidak terbatas pada konsep tradisional tersebut. Salah satu inovasi yang cukup penting dan berkontribusi cukup besar terhadap kajian keamanan adalah konsep sekuritisasi.

Konsep sekuritisasi dikembangkan oleh kelompok sarjana yang sering disebut sebagai madzhab Kopenhagen. Penamaan ini mengacu pada pemikiran yang berkembang di Copenhagen Peace Research Institution. Kemunculan konsep ini tidak lepas dari munculnya gelombang pemikiran yang berusaha menjadikan keamanan sebagai bidang kajian yang tidak eksklusif dan terbatas pada negara dan militer saja. Pemikiran ini menyambut baik perlunya perluasan mengenai bidang kajian keamanan. Hanya saja, bagi kelompok pemikir ini perlu ada upaya yang lebih rigid untuk memahami konsep keamanan serta isu apa saja yang dapat dikategorikan sebagai isu keamanan. Pasalnya, dengan memasukkan terlalu banyak isu secara serampangan ke dalam kategori keamanan, maka konsep keamanan dapat berpotensi menjadi tidak berharga lagi (Wæver, 1995).

Berangkat dari pemikiran tersebut maka Buzan et al (1998) merumuskan beberapa konsep kunci yang juga akan menjadi acuan dalam kajian ini. Konsep kunci yang pertama adalah keamanan itu sendiri. Keamanan secara mendasar berkaitan erat dengan upaya keberlangsungan hidup dari objek yang dilindunginya. Artinya suatu isu hanya dapat dikategorikan sebagai isu keamanan apabila isu tersebut mengancam keberlangsungan dari objek yang perlu dilindungi secara eksistensial.

Pelabelan ancaman yang eksistensial memiliki konsekuensi yang

sangat tinggi secara politis. Dalam artian pihak yang memiliki otoritas untuk mengamankan berhak untuk mengambil tindakan diluar batas wajar yang biasa dilakukan dalam pengelolaan kehidupan politik sehari-hari. Melalui basis logika yang demikian maka sekuritisasi diartikan sebagai sebuah proses dimana terdapat pergeseran isu dari kategori debat politik yang normal ke dalam kategori politik yang genting dengan menunjukkan bahwa isu tersebut adalah isu yang mengancam secara eksistensial.

Definisi dari sekuritisasi ini menunjukkan pengaruh yang besar dari filsafat bahasa dan teori-teori konstruktivis. Mengingat keamanan ditempatkan sebagai sebuah *speech act*. *Speech act* memandang bahwa mengucapkan sesuatu memiliki nilai performatif. Artinya ketika seseorang mengucapkan sesuatu maka ia akan melahirkan tindakan sosial yang mengacu pada ucapan tersebut. Dalam konstruk ini, ketika pihak otoritas memberikan label keamanan pada isu tertentu maka ia juga mengklaim hak untuk melakukan tindakan luar biasa di luar kewajaran pengambilan keputusan pada umumnya. Mengingat bicara merupakan sebuah proses komunikasi maka proses sekuritisasi sebagai bagian dari *speech act* niscaya melibatkan pembicara dan pendengar. Pembicara dalam hal ini dapat saja melabeli suatu isu sebagai isu keamanan, akan tetapi pendengar dapat bersepakat atau tidak mengenai pelabelan tersebut.

Perumusan konsep sekuritisasi yang demikian memberikan tiga konsekuensi penting bagi kajian keamanan. **Pertama**, kajian mengenai keamanan tidak terbatas pada mendefinisikan apa esensi dari keamanan dan ancaman itu sendiri. Lebih daripada itu perlu ada pendalaman yang lebih lanjut mengenai tindakan mengucapkan atau melabeli sesuatu sebagai keamanan. **Kedua**, kajian keamanan dalam perspektif ini berusaha untuk melihat upaya mengkonstruksi sesuatu ancaman eksistensial dan dampaknya terhadap tindakan politik yang diambil untuk menangani ancaman tersebut. **Ketiga**, karena ancaman dan keamanan merupakan sebuah konstruksi yang berbasis pada *speech act*, mendefinisikan kedua hal tersebut tidak menjadi ranah yang eksklusif dimiliki oleh negara. Warga negara sebagai pendengar dapat menerima konstruk tersebut atau menolaknya. Sehingga fokus kajian ini berusaha melihat keberhasilan otoritas untuk mendapatkan penerimaan dalam proses sekuritisasi yang dilakukannya.

Secara operasional maka sekuritisasi dapat dilihat dalam beberapa proses. **Pertama**, upaya untuk melabeli suatu isu, baik militer atau non militer, sebagai isu keamanan (*Securitizing Move*). Hal ini dapat terlihat dari pernyataan yang otoritas keluarkan berkaitan dengan isu, ancaman eksistensial dan tindakan yang akan ditempuh olehnya. **Kedua**, penerimaan dari masyarakat atas upaya sekuritisasi oleh otoritas. Adapun menentukan keberhasilan atau kegagalan dari sekuritisasi dapat diukur polanya dengan menerapkan beberapa kriteria.

Pertama, terdapat logika sekuritisasi dalam ucapan yang disampaikan oleh otoritas, yaitu menunjukkan adanya ancaman eksistensial yang dapat melegitimasi upaya mengambil tindakan luar biasa. **Kedua**, aktor yang melakukan sekuritisasi adalah aktor yang otoritatif dan memiliki modal sosial dan politik yang cukup untuk meyakinkan pendengar akan adanya ancaman yang eksistensial. **Ketiga**, adanya keterkaitan secara historis mengenai isu dengan ancaman atau bahaya terhadap masyarakat (Wæver, 1995).

Seperti yang telah diungkapkan di awal, teori sekuritisasi pada dasarnya juga merupakan bagian dari teori yang berusaha memperluas agenda keamanan secara terbatas. Sehingga keamanan dalam artian teori ini tidak terbatas pada negara dan militer saja. Di saat yang bersamaan tidak semua isu serta merta dapat masuk ke dalam kategori isu keamanan. Dalam hal ini Buzan et, al(1998) membuat lima sektor yang dikategorisasikan berdasarkan tipe interaksi, objek yang dilindungi dan ancaman terhadap objek tersebut.

Sektor pertama yang menjadi perhatian adalah sektor militer. Dalam hal ini interaksi yang menjadi ciri sektor militer adalah penggunaan kekerasan yang sifatnya memaksa. Adapun objek yang dilindunginya adalah negara, populasi, teritori dan kapasitas militer. Sektor yang kedua adalah sektor lingkungan. Tipe relasi yang ada dalam sektor ini adalah hubungan manusia dengan biosfer yang ada di bumi. Dengan demikian objek yang dilindungi dalam hal ini adalah biosfer, spesies atau lingkungan alam. Sektor ketiga adalah ekonomi. Dalam

sektor ekonomi, tipe relasi yang dibahas adalah perdagangan, keuangan dan produksi. Dengan demikian objek yang dilindunginya adalah pasar, keuangan dan sumber daya. Sektor keempat adalah sektor social dengan hubungan yang diperhatikan berupa identitas kolektif. Mengingat identitas kolektif sebagai tipe relasi yang diperhatikan, objek yang dilindunginya adalah identitas, budaya dan kultur. Sektor terakhir adalah politik yang berusaha melihat hubungan otoritas, status pemerintahan dan pengakuan politik. Dalam hal ini yang menjadi objek yang dilindungi adalah kedaulatan, ideologi dalam mewujudkan keteraturan sosial dan stabilitas organisasi.

Table 5.1 Dynamics of securitization according to sector of security

Sector	Type of interaction (Buzan et al.: 7)	Dynamic of securitization
Military	Relationships of forceful coercion	Existential threat to state/popula territory/military capacity
Environmental	Relationships between human activity and the planetary biosphere	Existential threat to biosphere/sj natural environment
Economic	Relationships of trade, production, and finance	Existential threat to markets/fin resources
Societal	Relationships of collective identity	Existential threat to collective ic language/culture
Political	Relationships of authority, governing status, and recognition	Existential threat to sovereignty organisational stability/ideology social order

Source: adapted from Buzan et al. (1998).

Sebagai catatan akhir Waever juga menambahkan bahwa semakin banyak suatu masalah dilabeli sebagai keamanan tidak niscaya hal tersebut membawa dampak positif. Hal ini tentu berkaitan erat dengan bagaimana logika sekuritisasi bekerja. Keamanan mendorong adanya tindakan luar biasa ketimbang mengambil tindakan yang demokratis atau politik sehari-hari yang normal. Semakin banyak isu yang dilabeli sebagai isu keamanan, maka semakin banyak pula isu yang kemudian dibahas tidak dengan cara yang demokratis tapi didekati dengan cara yang militeristik. Artinya semakin sedikit ruang untuk deliberasi, kompromi, partisipasi dalam isu yang dikategorikan ke dalam kategori keamanan. Selain itu, teori ini juga menolak kajian keamanan dalam level individu dan lebih mendorong kajiannya secara metodologis diarahkan kepada kesatuan kolektif, dan negara masih menjadi unit analisis utama (Peoples & Vaughan-Williams, 2010).

Penulis memandang teori ini cocok untuk digunakan sebagai alat analisis dalam melihat kebijakan *Food estate* di pemerintahan Jokowi. Setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong penulis menggunakan teori ini. **Pertama**, *food estate* sebagai sebuah isu pangan

mendapatkan *treatment* khusus yang melibatkan militer sebagai unsur di dalamnya dan menjadikan menteri pertahanan sebagai penanggungjawabnya. **Kedua**, dalam prosesnya isu pangan didramatisir sedemikian rupa sebagai bagian dari upaya mempertahankan kedaulatan Indonesia di bidang pangan. **Ketiga**, tanggapan yang beragam atas *food estate* menunjukkan adanya dinamika penerimaan atas langkah tersebut.

Mempertimbangkan kondisi yang demikian maka teori ini memberikan pisau analisis yang cukup bagi penulis dalam melihat kebijakan *food estate*. **Pertama**, ia memberikan kerangka bagi melihat proses menjadikan isu pangan sebagai isu keamanan. **Kedua**, ia juga memberikan gambaran konsekuensi dari menjadikan isu pangan sebagai isu keamanan berupa adanya tindakan luar biasa. **Ketiga**, ia juga memberikan alat untuk memahami bagaimana penerimaan masyarakat atas kebijakan pemerintah terhadap *food estate*.

Dalam melakukan analisa penulis akan berfokus pada tiga aspek. **Pertama**, *securitizing* move yang dilakukan oleh pemerintah. **Kedua**, analisa tindakan luar biasa yang diambil oleh pemerintah sebagai praktik dari sekuritisasi. **Ketiga**, mengukur dinamika penerimaan masyarakat terhadap kebijakan dari *food estate* ini sendiri.

Analisa Proses Sekuritisasi oleh Pemerintah dalam Isu *Food estate*

Sekuritisasi mengandaikan adanya upaya otoritas untuk mengkonstruksikan adanya permasalahan eksistensial yang mengancam. Permasalahan ini memiliki urgensi yang sangat tinggi sehingga tindakan-tindakan yang sifatnya luar biasa dan dalam beberapa hal berwatak militeristik dapat dibenarkan. Upaya yang dimaksud dapat teridentifikasi melalui adanya *speech act* dari otoritas.

Untuk membuktikan adanya sekuritisasi dalam kebijakan *food estate* penulis akan membagi analisa ke dalam dua bagian. Bagian pertama adalah melihat *speech act* berupa pernyataan Presiden yang mencerminkan adanya gerak sekuritisasi. Pernyataan yang penulis kumpulkan adalah pernyataan yang memberikan pesan bahwa ada ancaman eksistensial di bidang pangan

yang mengharuskan adanya kebijakan luar biasa di bidang pangan berupa *food estate*, Bagian kedua analisa akan penulis arahkan untuk melihat konsekuensi dari pernyataan presiden terhadap sifat dari perumusan dan implementasi kebijakan *food estate* itu sendiri.

Penulis menemukan bahwa wacana mengenai *food state* sendiri berawal dari rangkaian ucapan Presiden Jokowi pada tahun 2020 yang mengindikasikan adanya potensi krisis pangan yang harus ditangani secara serius. Berbagai pernyataan yang diucapkan oleh presiden Jokowi ini pada dasarnya merupakan respon atas laporan dari organisasi pangan dan pertanian PBB (FAO). FAO menyatakan bahwa pemimpin dunia harus siap dengan kemungkinan krisis pangan karena adanya gangguan rantai pasokan (Fahira et al., 2022)

Dalam melihat *speech act* yang dikeluarkan oleh Presiden, penulis terlebih dahulu menentukan jangka waktu keluarnya pernyataan. Penulis menentukan jangka waktu yang dimaksud adalah mulai dari bulan April hingga Bulan Oktober 2020. Pemilihan jangka waktu ini didasarkan pada waktu awal wacana *food estate* dicetuskan hingga akhir proses pembuatan kebijakan *Food estate*. Berikut adalah beberapa pernyataan yang penulis ambil dari berbagai sumber media dengan waktu yang berbeda-beda pada kurun waktu tersebut.

Pernyataan 1:

"Peringatan dari FAO agar betul-betul diperhatikan, harus digarisbawahi mengenai peringatan bahwa virus corona bisa berdampak pada krisis pangan dunia" (Saputri, 2020)

Pernyataan 2

"Penyediaan cadangan pangan nasional ini adalah agenda strategis yang harus kita lakukan dalam rangka mengantisipasi kondisi krisis pangan akibat pandemi COVID-19, yang sudah berkali-kali diingatkan oleh FAO (Food and Agriculture Organization) mengenai krisis pangan dunia. Hal ini juga untuk mengantisipasi perubahan iklim, serta juga tidak kalah pentingnya adalah mengurangi ketergantungan kita pada impor pangan" (CNN, 2020)

Pernyataan 3

"Ini peringatan dari FAO agar betul-betul kita perhatikan kita garis bawah mengenai peringatan bahwa pandemi covid 19 ini bisa berdampak pada kelangkaan pangan dunia, atau krisis pangan dunia. Ini betul-betul harus kita pastikan," (Pribadi, 2020)

Pernyataan 4

"Karena ini cadangan strategis pangan kita, *leading sector*-nya akan kita berikan kepada Menhan (Menteri Pertahanan Prabowo Subianto) yang tentu didukung Menteri Pertanian dan Menteri PUPR. Di daerah kita harapkan ada dukungan dari gubernur dan para bupati" (Humas Setneg, 2020)

Pernyataan 5

"Apa yang kita sebut pertahanan itu bukan hanya alutsista tapi juga tentang ketahanan di bidang pangan" (Fachriansyah, 2020)

"Pernyataan 6

"Ketahanan di bidang pangan juga jadi salah satu bagian pertahanan. Ini sudah disampaikan Menhan dengan hitung-hitungan *cost* berapa untuk membangun *food estate* di Kapuas dan Pulang Pisau," (Saputra, 2020)

Pernyataan nomor satu sampai dengan nomor empat adalah pernyataan yang berusaha menunjukkan kepentingan masalah pangan yang akan dihadapi Indonesia. Presiden berusaha meyakinkan pendengarnya bahwa krisis pangan bakal dapat menjadi ancaman eksistensial bagi Indonesia. Hal ini dikaitkan pula dengan kondisi pandemik yang melanda seluruh dunia pada waktu itu.

Upaya meyakinkan audiensi dapat terlihat dari banyak sekali penekanan yang dimunculkan dalam pernyataan-pernyataan tersebut. Jokowi merujuk pada laporan FAO dan mengatakan bahwa ancaman krisis pangan ini sudah berulang kali disampaikan oleh FAO. Ia juga menyampaikan bahwa yang akan terjadi adalah krisis pangan global. Kalimat lain yang juga menunjukkan

tingkat urgensi dari krisis pangan ini adalah adanya penekanan seperti “harus benar-benar diperhatikan” dan “harus kita pastikan”. Berbagai pernyataan yang keluar dari presiden Jokowi sebagai kepala negara dalam pandangan penulis merupakan *securitizing move*. Ia adalah upaya untuk meyakinkan pada masyarakat bahwa ada kondisi genting yang harus ditangani secara serius. Ancaman yang dimaksud adalah krisis pangan di tengah pandemi Covid 19.

Jika ditelaah lebih dalam lagi, pernyataan yang keluar dari Presiden Jokowi sejatinya mengandung unsur dramatisasi. Terutama, jika kita membandingkan pernyataan tersebut dengan data-data pangan di Indonesia dalam medio tersebut. Mengacu pada laporan Bulog pada rentang waktu yang sama, kondisi cadangan beras Indonesia diperkirakan akan surplus 4,7 juta ton di akhir bulan Desember tahun 2020. Senada dengan yang disampaikan oleh Bulog, Kementerian Pertanian juga memprediksi bahwa jumlah total produksi beras pada tahun 2020 dan cadangan awal beras pada tahun 2020 memiliki total sebesar 36, 2 juta ton. Jika dikurangi kebutuhan masyarakat Indonesia yang mencapai 30,08 juta ton, maka masih ada surplus sebesar 6,11 jutaton di akhir tahun 2020. WFP juga mengemukakan di tahun tersebut sepuluh kebutuhan pangan mendasar dapat terpenuhi hingga akhir tahun (Pantau Gambut, 2020; World Food Program, 2020).

Upaya dramatisasi pada dasarnya sebuah upaya untuk meyakinkan pendengar dan menciptakan rasa krisis akan adanya kemungkinan bencana pangan sebagai akibat tidak langsung dari Covid 19. Hal ini esensial dalam proses sekuritisasi karena hanya dengan menghadirkan rasa keterancaman yang dalam upaya sekuritisasi dapat dilakukan.

Pernyataan nomor empat hingga nomor enam kemudian adalah bentuk tindakan yang ditawarkan oleh Presiden kepada pendengarnya untuk mengatasi masalah krisis pangan. Presiden mengajukan proposal berupa pembuatan *food estate* dengan Kementerian Pertahanan yang menjadi *leading sector*-nya. Presiden menyatakan bahwa pangan adalah bagian dari Pertahanan.

Serangkaian pernyataan yang keluar dari Presiden dalam pandangan teori sekuritisasi adalah suatu hal yang telah dikalkulasi dengan matang. Tahap awalnya adalah menunjukkan adanya ancaman eksistensial bagi Negara Indonesia. Dalam tahap ini Presiden membuat basis bagi masuknya unsur militer dalam kebijakan. Singkatnya, hanya melalui dramatisasi

dan pembingkai krisis pangan sebagai ancaman nasional pemerintah dapat menempatkan agenda ini sebagai agenda pertahanan.

Dari uraian ini dapat terlihat bagaimana tahapan awal dari sekuritisasi dilakukan. Otoritas dalam hal ini presiden menyampaikan adanya ancaman yang dapat mengancam kepentingan nasional berupa krisis pangan. Ancaman diutarakan dengan dramatisasi mengingat Indonesia sejatinya tidak dalam ancaman yang seserius itu. Lalu ancaman yang dimaksud dibingkai dalam kerangka kepentingan strategis nasional di bidang pertahanan yang menjadi pintu masuk bagi tindakan luar biasa yang dipimpin oleh kementerian pertahanan bersama dengan militer.

Kebijakan Luar Biasa sebagai Konsekuensi Sekuritisasi

Bagian ini berfokus pada upaya melihat proses sekuritisasi dalam tahapan lanjutan, yaitu munculnya kebijakan yang dianggap luar biasa. Kebijakan luar biasa ini artinya sebuah kebijakan yang proses perumusan dan implementasinya berbeda dengan apa yang biasa dilakukan. Penulis mencatat setidaknya ada tiga hal yang menunjukkan indikasi tersebut.

Pertama, kebijakan *food estate* diambil dengan proses yang sangat cepat. Kebijakan ini dirumuskan dan dieksekusi kurang dari enam bulan sejak pertama kali wacananya digaungkan. Berbekal hanya dua kali pertemuan antar menteri melalui rapat terbatas kebijakan ini serta merta berjalan. (WALHI Kalimantan Tengah, 2021)

Cepatnya proses pembuatan kebijakan ini tentu harus dibayar mahal. Pasalnya dengan kondisi ini partisipasi yang bermakna tidak dapat terwujud. Padahal dalam sistem demokrasi yang baik partisipasi yang bermakna adalah hal yang esensial dalam tata kelola pemerintahan. Hal ini juga bertentangan dengan pasal 7 ayat 2 huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang mengamanatkan agar dalam proses pembuatan kebijakan masyarakat diberikan kesempatan untuk didengar pendapatnya.

Menurut Walhi Kalimantan Tengah (2021)

tidak adanya kesempatan masyarakat untuk didengar pendapatnya dapat dibuktikan oleh dua hal. Pertama, sifat program yang *top down* dan tidak berasal dari kebutuhan masyarakat yang terdampak. Kedua, adanya kejomplangan informasi yang diterima oleh warga sekitar terhadap resiko dan skema pengelolaan *food estate* kepada masyarakat.

Kedua, adanya beberapa asas hukum yang dilanggar oleh kebijakan *food estate* ini. Diantara yang paling mencolok adalah sempat adanya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan program *food estate*. Kebijakan *food estate* menggunakan Peraturan Presiden no. 109/2020 sebagai landasan hukumnya. Dalam hal pengadaan lahannya, ia menggunakan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) No.24/2020. Kedua peraturan ini muncul di bulan Oktober 2020 dan November 2020. Menariknya, berdasarkan kajian dari greenpeace(2022), eksekusi lahan berupa pembukaan dan pembersihan telah dilaksanakan sebelum kedua peraturan ini keluar.

Perlu diperhatikan pula dalam menetapkan landasan hukum bagi kebijakan *food estate*, pemerintah memasukkannya ke dalam bagian dari Program Strategis Nasional dan respon tanggap darurat pemerintah yang resmi untuk menghadapi pandemic Covid 19. Penetapan ini sesuai dengan logika sekuritisasi. Mengingat keduanya merupakan bagian dari kebijakan prioritas yang pada dasarnya dapat memangkas standar *check and balances* yang biasanya dilakukan dalam kebijakan yang regular.

Ketiga, penugasan kementerian pertahanan sebagai *leading sector* di kebijakan *food estate*. Dalam kondisi normal urusan pangan sejatinya merupakan urusan dari kementerian pertanian. Hanya saja karena embel-embel yang dilekatkan kepada kebijakan ini adalah embel-embel keamanan pangan maka kementerian pertahanan yang ditunjuk oleh Jokowi sebagai *leading sector*. Hal ini sejatinya cukup membingungkan terutama jika kita melihat kembali Undang-Undang Nomor 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Dalam Undang-Undang tersebut ketika terdapat ancaman non militer yang muncul maka lembaga pemerintahan yang menjadi unsur utamanya adalah lembaga di luar militer disesuaikan dengan sifat ancamannya.

Pada praktiknya kementerian pertahanan selanjutnya melibatkan TNI, khususnya dari unit Zeni untuk mengeksekusi program *food estate*. Pelibatan ini dilaksanakan di bawah payung

operasi militer selain perang. Alasan yang kemudian muncul adalah tingkat kedisiplinan anggota TNI yang lebih tinggi daripada petani biasa. Selain melibatkan tentara yang ada di daerah, kementerian pertahanan dan Presiden juga mengaktifasi komponen cadangan (Komcad) untuk terlibat dalam program ini. Komcad sendiri pada dasarnya adalah warga sipil yang dilatih secara militer untuk membantu militer dalam operasinya(Asrida, 2022).

Tiga alasan tersebut pada dasarnya menunjukkan dengan jelas bahwa langkah sekuritisasi membawa implikasi terhadap kebijakan. Dalam hal ini adalah tidak berlakunya praktik yang normal dalam tata kelola kehidupan politik dan kebijakan yang dihasilkan. Ketiadaan partisipasi berharga dari publik, adanya tumpang tindih atau bahkan hal yang melanggar hukum serta pelibatan TNI dalam *food estate* membuktikan hal tersebut.

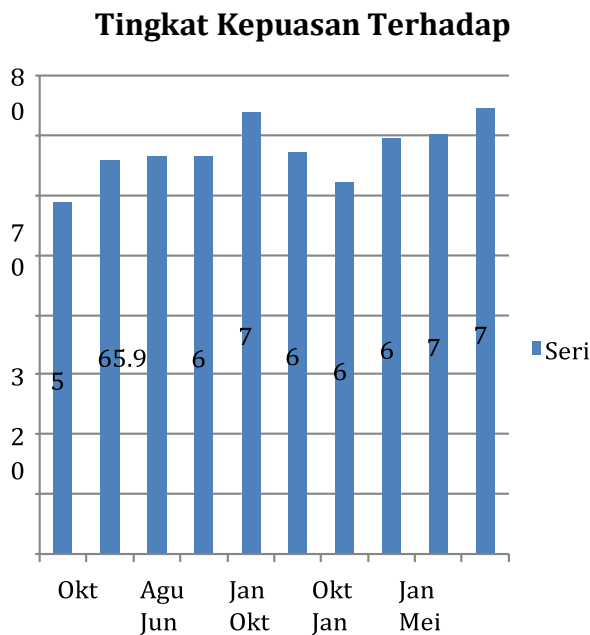
Keberhasilan Sekuritisasi Berdasarkan Modalitas

Sebagaimana yang penulis uraikan di awal, teori sekuritisasi memiliki implikasi berupa perluasan subjek yang terlibat dalam perbincangan keamanan. Masyarakat luas dapat terlibat disitu karena proses sekuritisasi mengandaikan adanya penerimaan atau penolakan dari pendengar terhadap pernyataan yang dibuat oleh aktor yang melakukan sekuritisasi. Maka daripada itu perlu ada upaya untuk melihat sejauh mana keberhasilan dari proses sekuritisasi yang digulirkan dalam kebijakan *food estate* ini.

Penulis akan melihat keberhasilan dari sekuritisasi ini dengan melihat tiga modal yang menjadi acuan dari Weaver. Modal pertama berupa adanya logika sekuritisasi yang diterapkan dalam *speech act* tidak akan penulis bahas lebih lanjut. Mengingat sudah dibahas dalam bagian analisa sebelumnya. Cukup penulis sampaikan bahwa logika sekuritisasi telah muncul dengan cukup gamblang dari pernyataan-pernyataan yang Jokowi ucapkan.

Modal kedua yang menjadi perlu dilihat adalah sosok otoritatif yang mengeluarkan pernyataan dalam proses sekuritisasi. Dalam pandangan penulis

modalitas ini dimiliki oleh presiden Jokowi. Mengingat persepsi publik terhadap kepemimpinan Jokowi dari tahun ke tahun selalu positif. Sebagaimana yang dapat dilihat dalam grafik berikut.



Grafik 1.1. Tingkat Kepuasan Terhadap Kepemimpinan Jokowi pada Periode Kedua Kepemimpinan (Muhammad, 2023)

Terlihat jelas dalam grafik tersebut tingkat kepuasan terhadap Jokowi tidak pernah kurang dari 50 persen. Selain daripada itu jika kita melihat secara spesifik pada rentang waktu Oktober 2019 hingga Agustus 2020 dimana proses sekuritisasi isu pangan terjadi, kita dapat melihat bahwa terjadi peningkatan tingkat kepuasan yang cukup besar. Dalam kondisi ini penulis melihat bahwa Jokowi sebagai figur otoritatif yang melakukan *securitizing move* memiliki modal sosial-politik yang besar.

Pada aspek ketiga penulis melihat ada keberagaman pandangan mengenai *food estate* sebagai solusi atas ancaman pangan. Hal ini mengingat ada faktor historis yang panjang ketika bicara mengenai pangan dan *food estate* di Indonesia. Pertama-tama, bicara tentang pangan, retorika yang muncul dan juga harapan yang berulang kali disampaikan oleh pemerintahan Indonesia adalah cita-cita untuk dapat berdikari secara pangan. Terlebih dengan adanya pengalaman swasembada pangan yang pernah dicapai oleh pemerintahan Soeharto menjadikan upaya untuk mewujudkan kemandirian pangan

selalu disambut positif oleh masyarakat.

Hal lain yang juga menjadi modal bagi kebijakan sekuritisasi ini adalah konteks dimana kebijakan ini muncul. Konteks pandemic covid-19 yang mencekam memberikan stimulus kepada masyarakat untuk menginginkan kebijakan yang dipandang dapat memberikan kepastian. Dalam konteks ini iming-iming ketahanan pangan tentu menjadi suatu hal yang disambut oleh masyarakat.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah ketika menjadikan *food estate* sebagai upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan tersebut. Ia menjadi masalah karena secara historis Indonesia telah berulang kali menerapkan pola lumbung pangan untuk dapat mewujudkan ketahanan pangan. Hasilnya adalah kegagalan yang cukup mengesankan dengan harga ekologis yang sulit untuk dibayar. Mengingat membuka *food estate* memiliki dampak lingkungan yang luar biasa. Terlebih jika membuka hutan dan memanfaatkan lahan gambut sebagaimana yang SBy dan Soeharto lakukan.

Kondisi ini menjadikan masyarakat sangat skeptis terhadap keberhasilan *Food estate*. Rasa skeptis tersebut kemudian ditambah dengan moda kebijakan yang menggunakan pendekatan keamanan yang dianggap tidak demokratis. Kombinasi pengalaman historis dan pendekatan keamanan ini pada gilirannya banyak juga menuai kritikan di kalangan masyarakat sipil. Salah satu yang paling mencolok adalah penolakan kolektif yang dilakukan oleh 169 lembaga swadaya masyarakat dan individu yang tergabung dalam koalisi masyarakat sipil.

Secara umum dari berbagai modalitas tersebut penulis belum dapat menilai kesuksesan dari sekuritisasi tersebut. Hal ini karena penulis belum menemukan data sekunder berupa survey kuantitatif yang menunjukkan persepsi masyarakat terhadap program *food estate*. Pun begitu, secara teoritis setidaknya penulis dapat menyampaikan bahwa dua dari tiga modalitas yang dapat menjadi indikator bagi keberhasilan sekuritisasi terpenuhi dalam konteks kebijakan *food estate*. Meskipun hal tersebut juga masih sangat dinamis karena otoritas seseorang sangat mungkin berubah

seiring waktu dan pandangan atas *food estate* juga sangat mungkin terus berkembang seiring dengan keberhasilan maupun kegagalan dari implementasi kebijakannya.

SIMPULAN

Melalui penelitian ini penulis menemukan tiga hal. Pertama, pemerintah telah melakukan sekuritisasi dalam pembuatan kebijakan *food estate*. Sekuritisasi dilakukan dengan adanya securitizing move melalui speech act yang dilakukan oleh presiden Jokowi. Dalam pernyataannya Jokowi menyatakan adanya ancaman eksistensial bagi Negara Indonesia berupa krisis pangan. Pernyataan ini juga memiliki unsur dramatisasi karena pada dasarnya Indonesia tidak ada dalam potensi krisis yang sebesar itu. Sebagai jawaban atas krisis tersebut adalah mengusulkan pembuatan *food estate* yang berfokus di Provinsi Kalimantan Tengah. Selanjutnya area tersebut meluas ke Sumatera Utara, Jambi, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Timur, Papua hingga Papua Barat.

Kedua, konsekuensi yang muncul dari proses sekuritisasi adalah munculnya kebijakan yang diluar kewajaran dalam pengelolaan kehidupan politik sehari-hari dari Negara yang demokratis. Dalam kasus *food estate* ada tiga hal yang menunjukkan ketidakwajaran tersebut. Pertama, cepatnya proses pembuatan kebijakan yang menihilkan partisipasi yang bermakna. Kedua, adanya beberapa landasan hukum yang dilanggar dan pemberian landasan hukum *food estate* sebagai bagian dari proyek strategis nasional dan percepatan ekonomi Negara di tengah pandemic yang memiliki konsekuensi hukum minimnya check and balance. Ketiga, penugasan Kementerian Pertahanan sebagai leading sector proyek *Food estate*. Menjadikan kementerian pertahanan sebagai penanggungjawab utama artinya menempatkan masalah pangan ini dalam kerangka keamanan. Sehingga di dalamnya juga militer terlibat dengan tajuk operasi militer non perang. Bahkan pemerintah juga melakukan aktivitas komcad untuk mensukseskan program ini.

Sementara itu dalam hal mengukur modalitas dari sekuritisasi ada tiga hal yang perlu diperhatikan. Pertama, dalam pembuatan kebijakan ini terdapat logika sekuritisasi yang dibuktikan dengan dimunculkannya persepsi ancaman dan kebutuhan untuk melakukan tindakan luar biasa. Kedua, pihak otoritatif yang

menyampaikan pernyataan, dalam hal ini Presiden Jokowi, memiliki modal sosial dan politik yang kuat untuk melakukan sekuritisasi karena tingkat kepuasan masyarakat atas kepemimpinannya yang tinggi. Ketiga, secara historis Indonesia selalu menginginkan kedaulatan pangan hanya saja kegagalan program *food estate* pada era pemerintahan Soeharto dan SBY menimbulkan skeptisme terhadap keberhasilan program ini di era Jokowi.

DAFTAR PUSTAKA

- Basundoro, A. F., & Sulaeman, F. H. (2020). Meninjau Pengembangan Food Estate Sebagai Strategi Ketahanan Nasional Pada Era Pandemi Covid-19. *Jurnal Lemhannas RI*, 8(2), 27–41. <https://doi.org/10.55960/JLRI.V8I2.307>
- Buzan, B., Waeber, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. Lynne Rienner.
- CNN. (2020). Jokowi Soroti Peringatan FAO soal Risiko Krisis Pangan. In *CNN Indonesia*.
- Fachriansyah, R. (2020, July). Prabowo to oversee development of food estate program, Jokowi says. *Thejakartapost.Com*.
- Fahira, P. A., Farikhah, J. A., Nafila, A. L., Adjipersadani, G., Nugroho, P. M. P., & Mubah, A. S. (2022). Comparative analysis of President Susilo Bambang Yudhoyono and Joko Widodo's food estate policies as a national food securitization attempts. *Jurnal Sosiologi Dialektika*, 17(2), 195–206. <https://doi.org/10.20473/jsd.v17i2.2022.195-206>
- Fahmid, I. M., Wahyudi, Agustian, A., Aldillah, R., & Gunawan, E. (2022). The Potential Swamp Land Development to Support Food Estates Programmes in Central Kalimantan, Indonesia. *Environment and Urbanization ASIA*, 13(1), 44–55. <https://doi.org/10.1177/09754253221078178>

- Goldstein, J. (2016). Carbon Bomb: Indonesia's Failed Mega Rice Project. *Environment & Society Portal*, 6. <https://doi.org/https://doi.org/10.5282/rc/c/7474>.
- Greenpeace Indonesia. (2022). *Food Estate: Menanam Kehancuran Menuai Krisis Iklim*. Greenpeace Indonesia.
- Humas Setneg. (2020). *Presiden: Lumbung Pangan Baru untuk Antisipasi Krisis Pangan | Sekretariat Negara*. Setneg.Go.Id.
- Lasminingrat, L., & Efriza, E. (2020). the Development of National Food Estate: the Indonesian Food Crisis Anticipation Strategy. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara*, 10(3), 229. <https://doi.org/10.33172/jpbh.v10i3.1110>
- Muhardiono, I., & Hamdani, A. (2021). Flood vulnerability impact for food estate potential in Central Kalimantan, Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 648(1), 012025. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/648/1/012025>
- Pantau Gambut. (2020). *Food Estate Kalimantan Tengah, Kebijakan Instan Sarat Kontroversi*.
- Peoples, C., & Vaughan-Williams, N. (2010). *Critical security studies: An introduction, Second edition*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203764237>
- Pribadi, I. A. (2020). *Presiden Jokowi: Perhatikan peringatan FAO, jaga ketersediaan pangan*. Antara News.
- 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*, 1(1), 36–68. <https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>
- Saputra, F. L. A. (2020, July). "Food Estate", *Prabowo dan Sekuritisasi - Kompas.id*. Kompas.Id.
- Saputri, D. S. (2020). *Jokowi: Jaga Ketersediaan Bahan Pangan Saat Pandemi | Republika Online*. Republika.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In *On Security*. Columbia University Press.
- WALHI Kalimantan Tengah. (2021). *Food Estate , Menakar Politik Pangan Indonesia Kajian atas Proyek Food Estate Kalimantan Tengah*. Walhi Kalimantan Tengah.
- Wiswayana, W. M., & Pinatih, N. K. D. A. (2020). Pandemi Dan Tantangan Ketahanan Nasional Indonesia: Sebuah Tinjauan Kritis. *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, 8(2), 104–112.