



MENINJAU PENGEMBANGAN *FOOD ESTATE* SEBAGAI STRATEGI KETAHANAN NASIONAL PADA ERA PANDEMI COVID-19

(REVIEWING THE DEVELOPMENT OF THE *FOOD ESTATE* PROJECT AS A NATIONAL RESILIENCE STRATEGY IN COVID-19 PANDEMIC ERA)

ALFIN FEBRIAN BASUNDORO, FADHIL HAIDAR SULAEMAN

Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada

alfinfb@gmail.com 085702507158

fadhilf50@gmail.com 082137100510

ABSTRAK: Pada tanggal 9 Juli 2020, Presiden Joko Widodo memberikan mandat kepada Menteri Pertahanan, Prabowo Subianto, untuk memimpin pelaksanaan proyek *food estate* nasional di sejumlah kabupaten di Provinsi Kalimantan Tengah seluas 148.000 hektare (Amirullah, 2020). Dengan menggunakan konsep keamanan pangan, tulisan ini berusaha menganalisis proyek *food estate* nasional tersebut, khususnya dalam rangka menjamin ketahanan nasional pada era pandemi COVID-19. Tulisan ini percaya bahwa *food estate* merupakan salah satu strategi yang kompatibel untuk diaplikasikan dalam situasi pandemi, di mana wabah penyakit merupakan bentuk ancaman non konvensional bagi ketahanan nasional. Ketahanan pangan Indonesia menjadi salah satu isu geopolitik domestik yang mengemuka, di mana pengelolaannya masih jauh dari kata memuaskan (Global Hunger Index, 2019). Padahal, Indonesia memiliki jumlah penduduk yang masif dan tentunya, kebutuhan akan pangan yang besar. Belum lagi situasi pandemi COVID-19 yang membuat Organisasi Pangan dan Pertanian untuk memberikan peringatan ancaman krisis pangan global. Selain itu, tulisan ini juga bertujuan untuk merekomendasikan kepada Lemhannas untuk mempertimbangkan ketahanan pangan sebagai salah satu “ujung tombak” bagi ketahanan nasional, khususnya dalam menghadapi ancaman non-konvensional di masa depan.

Kata kunci: ketahanan pangan, ketahanan nasional, *food estate*, ancaman non konvensional

ABSTRACT: *On July 9, 2020, President Joko Widodo gave a mandate to the Minister of Defense, Prabowo Subianto, to lead the implementation of national food estate projects in several districts in Central Kalimantan Province, covering 148,000 hectares (Amirullah, 2020). By using the concept of food security, this paper seeks to analyze the critical role of the national food estate project, especially in the context of ensuring national resilience in the era of the COVID-19 pandemic. This paper believes that food estate is a compatible strategy to be applied in a pandemic situation, where the outbreak is a form of unconventional threat to national security. Indonesia's food security is one of the leading domestic geopolitical issues, where its management is far from satisfying (Global Hunger Index, 2019). Indonesia has a massive population and, of course, a tremendous need for food. Not to mention the COVID-19 pandemic situation that made the FAO provide a warning to the threat of the global food crisis. Besides, this paper also aims to recommend the Lemhannas in considering food security as one of the "spearheads" for national security, especially in the face of unconventional threats in the future.*

Keywords: *food security, national resilience, food estate, unconventional threats*



PENDAHULUAN

Sepanjang sejarah peradaban manusia, kapasitas dan kapabilitas ketahanan pangan seringkali menjadi faktor penentu dalam ajang akumulasi kekuatan dan kelangsungan hidup suatu komunitas manusia, terlebih lagi apabila situasi sudah mencapai taraf konflik atau peperangan. Tanpa ketahanan pangan, masyarakat suatu komunitas mengalami kerawanan dalam asupan nutrisi dan berpotensi menyebabkan kelaparan massal. Situasi ini dapat mendorong masyarakat untuk melakukan suatu gerakan sosial yang meminta perubahan terhadap pemerintah. Jenderal Thucydides, seorang pemimpin militer sekaligus sejarawan dari zaman Yunani Kuno, menjelaskan bagaimana ketahanan pangan menjadi krusial dalam momen-momen yang menentukan. Dalam Perang Peloponnesos, Kerajaan Sparta yang memimpin Liga Peloponnesos berhasil menghancurkan pondasi ketahanan pangan Liga Delos yang dipimpin oleh Republik Athena, yang berakibat kepada menyerahnya Athena karena ancaman kelaparan hebat (Burn, 1982). Takluknya Athena berpengaruh besar kedalam tumbanganya ancaman terhadap hegemoni Sparta di Yunani. Hingga saat ini, isu ketahanan pangan masih tetap menjadi sorotan utama pengambil kebijakan di seluruh dunia, terlebih lagi di masa pandemi global COVID-19.

Pandemi COVID-19 telah menyebabkan berbagai krisis multidimensi di kancah dunia internasional maupun di ranah ketahanan domestik. Dunia internasional diguncangkan dengan pengurangan besar-besaran intensitas peredaran kapital, barang, jasa, dan manusia antar-negara dikarenakan berbagai mekanisme serta kebijakan untuk mengurangi risiko meningkatnya ancaman dari virus COVID-19. FAO sebagai lembaga pangan dunia sejatinya mencatat bahwa suplai pangan masih relatif aman kendati pandemi COVID-19 secara nyata mendisrupsi sektor pertanian. Pada kuartal pertama 2020, tercatat bahwa cadangan sereal dunia--termasuk beras yang merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia--mencapai 850 juta ton (Schmidhuber, 2020). Cadangan tersebut ditetapkan FAO sebagai antisipasi manakala terjadi cuaca buruk atau bencana alam sepanjang 2020. Meski demikian, dengan dampak pandemi yang semakin nyata dan semakin kaburnya nasib sektor pertanian di seluruh dunia seiring tidak terkendalinya pandemi, maka tindakan nyata harus diambil sejumlah negara guna mempertahankan ketahanan pangannya.

Dalam lingkup domestik nasional, virus COVID-19 juga memberikan dampak yang besar. Seluruh aspek ideologi, politik, keamanan-pertahanan, ekonomi, dan sosial-budaya bangsa mengalami penyesuaian secara masif menyusul perubahan revolusioner yang dibawa oleh pandemik COVID-19. Dikarenakan sifat ancamannya



yang membutuhkan koordinasi antarsektor komponen negara, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Mengutip pernyataan Presiden Joko Widodo, Komite ini dibentuk sebagai bentuk “gas dan rem” pemerintah terhadap akselerasi pertumbuhan dan kelangsungan ekonomi terhadap penanganan memutus mata rantai pandemi COVID-19 secara medis (Widyastuti, 2020). Dalam struktur organisasinya, Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan menjabat sebagai Wakil Ketua II, sehingga hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memang menganggap penanganan pandemi COVID-19 tidak boleh lepas dari perspektif pertahanan-keamanan. Alhasil, strategi ketahanan pangan di masa pandemi tentu membutuhkan “sentuhan” pertahanan-keamanan sebagai bagian pilar utama keamanan nasional.

Oleh karena itu, maka pemerintah Indonesia mengembangkan program *food estate* sebagai salah satu ujung tombak dalam strategi ketahanan pangan di masa pandemi COVID-19. Sebagai cadangan strategis nasional, Presiden Joko Widodo memberikan mandat kepada Menteri Pertahanan Prabowo Subianto untuk memimpin pengembangan program strategis tersebut, dengan kerjasama serta koordinasi dari Kementerian Pekerjaan

Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Pertanian (Kementan), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), serta Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dalam rencana awal, pengembangan program *food estate* ini akan menggunakan lahan sebanyak 190 ribu hektar di Kalimantan Tengah, 120 ribu hektar di Kalimantan Barat, 10 ribu hektar di Kalimantan Timur, 190 ribu hektare di Maluku, dan 1,9 juta hektar di Papua (Agam & Persada, 2017). Mengingat program pengembangan *food estate* ini termasuk proyek strategis untuk ketahanan nasional, maka diperlukan kajian ilmiah untuk meninjau program tersebut secara akademis dan kritis. Hal ini dibutuhkan mengingat Indonesia, sebagai negara yang menerapkan sistem politik demokrasi, memiliki masyarakat madani (*civil society*) sebagai salah satu koridor masyarakat untuk memberikan masukan dan aspirasi kepada pemerintah. Pasalnya, program *food estate* mendapatkan beberapa tentangan dari beberapa unsur masyarakat (Nasution and Zuraya, 2020), yang sebenarnya adalah suatu hal yang wajar dalam mengekspresikan hak kebebasan berpendapat dalam sistem demokrasi. Harapan utama, makalah ini dapat memberikan masukan kepada pemerintah tentang perspektif pertahanan-keamanan dengan teori utama neo-malthusian yang ditinjau dari segi akademis, serta dapat



menjadi bagian dari diskursus pengembangan *food estate* yang sudah ada.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Neo-Malthusian dan Ketahanan Pangan

Tesis paling umum dari teori neo-malthusian adalah teori tersebut mengatakan bahwa kelangkaan sumber daya terbarukan dapat memicu konflik antar makhluk hidup, dari skala terkecil seperti tetangga komunitas kecil hingga skala masif seperti perang antar negara (Urdal, 2005). Sebagai bagian dari perspektif kekerasan lingkungan, hal ini dapat terjadi apabila keresahan dalam masyarakat sudah memuncak dan kontrol dari suatu otoritas--seperti negara--melemah (Homer-Dixon, 1999), sehingga memberikan pilihan alternatif kepada masyarakat untuk mendapatkan sumber daya alam selain pekerjaan yang sah secara hukum, mulai dari pencurian kecil-kecilan hingga bergabung dengan pemberontakan untuk memperebutkan kontrol sumber daya alam, baik dari otoritas legal seperti pemerintah maupun konflik sesama pemberontak (Burke dkk., 2009). Kelangkaan sumber daya juga dapat berpotensi untuk berhubungan dengan institusi politik dan perkembangan ekonomi suatu negara dalam meningkatkan risiko timbulnya konflik (Bernauer dkk., 2012). Teori neo-malthusian memberikan peranan besar terhadap kelangkaan sumber daya seperti

tanah, air bersih dan pangan dalam kontribusinya memulai suatu konflik seiring dengan meningkatnya jumlah pertumbuhan penduduk (Starr, 1991).

Dengan pertimbangan bahwa teori neo-malthusian memiliki keterkaitan terhadap konflik yang timbul dari kelangkaan pangan, maka ketahanan pangan yang kuat adalah salah satu strategi yang dapat diterapkan untuk mengantisipasi krisis yang dapat terjadi. Ketahanan pangan didefinisikan sebagai kemampuan dan akses seluruh lapisan masyarakat untuk mendapatkan pangan demi menunjang gaya hidup yang sehat (Von Braun dkk., 1992). Ketahanan pangan disebutkan memiliki empat faktor utama, yakni ketersediaan pangan, akses pangan, penggunaan pangan, dan stabilitas pangan (Food and Agriculture Organization, 2020). Karena sifatnya yang sangat strategis, ketahanan pangan sudah menjadi salah satu aspek kebijakan pertahanan-keamanan sejak zaman Mesir kuno. Karena dianggap sebagai hal fundamental dalam kehidupan, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memasukkan ketahanan pangan sebagai hak atas pangan dalam Pernyataan Pernyataan Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia Tahun 1948 (Oshaug, Eide, & Eide, 1994). Produktivitas masyarakat yang rendah, potensi agrikultur yang terbengkalai, serta laju pertumbuhan penduduk dunia di atas 3 persen per tahun mengakibatkan peningkatan jumlah negara dengan ketahanan pangan yang semakin memburuk di seluruh dunia (Li & Wei,



2016). Indonesia sendiri berada dalam kategori negara dengan ancaman “risiko serius” terhadap ketahanan pangan nasional, meskipun situasi berangsur membaik dari tahun ke tahun.

B. Teori Sekuritisasi

Untuk memahami landasan dari proyek *food estate*, makalah ini pula menggunakan konsep sekuritisasi. Konsep sekuritisasi dapat didefinisikan sebagai proses suatu aktor memaknai isu sebagai isu keamanan. Konsep ini sejalan dengan mazhab *Copenhagen School* dalam studi keamanan internasional yang menekankan pada penegakan keamanan nonkonvensional. Keamanan pangan juga termasuk aspek vital dalam keamanan non konvensional, sehingga cukup sesuai apabila dijelaskan dengan paradigma sekuritisasi. Peran tindakan, narasi, retorika, dan pernyataan aktor terkait dengan isu keamanan memiliki peran penting dalam sekuritisasi (Lenz-Raymann, 2014).

Menurut Buzan dkk. (1998), Terdapat sejumlah aspek yang menjadi kriteria sekuritisasi, di antaranya *pertama*, terdapat ancaman yang harus dihadapi oleh *referent object* (objek acuan). Ancaman tersebut dapat berupa apapun yang mempengaruhi eksistensi dari objek tersebut. Aspek terakhir, adalah usaha untuk meyakinkan audiens bahwa usaha untuk melawan ancaman dapat dijustifikasi. Apabila audiens berhasil menerima bahwa terjadi ancaman terhadap objek acuan, maka proses sekuritisasi dianggap berhasil.

Sekuritisasi--sebagaimana dinyatakan Adam Cote (2016), memiliki sejumlah tujuan. Pertama, adalah untuk menciptakan tatanan publik di tengah-tengah situasi yang tidak kondusif akibat adanya ancaman. Tujuan berikutnya, adalah untuk memberikan kesadaran umum mengenai ancaman yang terjadi dan membentuk konsolidasi masyarakat. Mengingat, masyarakat merupakan entitas terbesar dalam suatu negara dan memiliki peran penting dalam mengatasi ancaman. Masyarakat sebagai audiens pula dapat memberikan dukungan moral dalam proses sekuritisasi, misalnya berkaitan dengan wabah COVID-19, masyarakat saling memberikan kesadaran kepada sesama untuk menaati protokol kesehatan atau bahu-membahu menolong warga yang mengalami kesulitan ekonomi.

Apabila merujuk pada proyek *food estate*, maka proyek tersebut telah memenuhi kriteria sekuritisasi. Objek acuan dalam kasus tersebut adalah ketahanan pangan Indonesia, di mana ancaman yang mendisrupsi objek acuan adalah kelangkaan pangan akibat efek berantai dari pandemi COVID-19. Audiens dalam kondisi ini adalah masyarakat Indonesia secara umum, yang menjadi indikator utama keberhasilan sekuritisasi dalam wujud proyek *food estate*. Aktor dalam hal ini adalah Presiden Joko Widodo yang memberikan mandat kepada sejumlah menteri untuk melaksanakan proyek tersebut. Peran proyek *food estate* menjadi krusial, apalagi, proyek tersebut sendiri memiliki tujuan sebagai penjamin ketahanan



pangan nasional apabila dampak pandemi COVID-19 benar-benar masif, sehingga membuat sektor pertanian Indonesia tidak berjalan sebagaimana mestinya dan mengancam ketahanan pangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif dengan posisi epistemologis positivisme, guna menjawab permasalahan berupa kemungkinan krisis pangan yang terjadi pada era pandemi COVID-19. Mengingat kebaruan isu yang masih sangat baru, penelitian ini berfokus pada data-data dan variabel terkini mengenai ketahanan pangan di Indonesia. Termasuk pula didalamnya, berkaitan dengan cadangan pangan Indonesia setidaknya dalam periode lima tahun terakhir. Karakteristik positivisme juga ditegaskan dengan penggunaan data-data empirik dalam memenuhi tujuan penelitian ini, yaitu untuk menegaskan dukungan terhadap kebijakan proyek *food estate* dan memberikan usulan kepada institusi-institusi terkait untuk mengedepankan ketahanan pangan sebagai strategi non konvensional dalam menghadapi ancaman pandemi.

Penelitian dilakukan dengan menganalisis berbagai sumber, terutama dengan kajian literatur. Literatur yang menjadi sumber tentunya memiliki keterkaitan erat dengan tema, di antaranya laporan resmi dari institusi negara terkait seperti Kementerian Pertanian, Pertahanan, dan Badan Urusan

Logistik. Tak lupa, sejumlah jurnal domestik maupun asing mengenai ketahanan pangan di Indonesia juga menjadi sumber acuan bagi penelitian ini. Laporan dari institusi global seperti FAO juga turut menjadi sumber data, mengingat pandemi COVID-19 telah bersifat global dan tentunya turut berdampak pada ketahanan pangan secara global.

Studi kasus dalam penelitian ini merujuk pada kasus-kasus di mana pandemi menjadi fenomena global yang mengancam keamanan manusia (*human security*), khususnya apabila dianalisis dari perspektif ketahanan pangan. Tidak dapat dipungkiri bahwa aspek-aspek di atas--ketahanan pangan, ketahanan nasional, dan keamanan manusia--merupakan konsep yang saling berkaitan erat dan apabila terjadi disrupsi pada salah satu di antaranya, aspek lainnya akan turut terpengaruh.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pandemi dan Ketahanan Pangan: Tinjauan Sejarah

Sepanjang sejarah, pandemi merupakan salah satu fenomena global yang mampu secara luas mempengaruhi berbagai sektor. Pertanian sebagai pilar ketahanan pangan tak luput dari disrupsi masif akibat pandemi. Akibatnya, kelaparan menjadi isu laten yang kerap terjadi beriringan atau berkelanjutan dengan pandemi itu sendiri. Peristiwa yang terjadi di Irlandia pada pertengahan abad ke-19 menjadi bukti dari keterkaitan antara keduanya. Wabah penyakit



tipes yang melanda sebagian wilayah kepulauan Britania sejak 1843 hingga 1850-an mengakibatkan ratusan ribu orang tewas. Akibatnya, tenaga kerja--termasuk dalam sektor pertanian--berkurang drastis dan mengakibatkan banyak lahan yang tak terurus (Hays, 2005, hlm. 239). Lahan-lahan pertanian kemudian mulai terserang penyakit dan hama tanaman yang berakibat kelaparan masif. Hasil panen yang gagal dan terjangkit penyakit tersebut semakin memperparah penularan pandemi tipes. Dalam sepuluh tahun, penduduk Irlandia berkurang hingga dua juta jiwa (Hays, 2005, hlm. 241-242).

Dampak pandemi terhadap ketahanan pangan yang lebih masif terjadi pada periode 1918 hingga 1920 ketika influenza Spanyol mewabah ke seluruh dunia. Bermula dari medan Perang Dunia I di Prancis, dalam waktu setahun, wabah ini berjangkit di Eropa. Diperkirakan lebih dari 50 juta jiwa menjadi korban flu ini, dan masih menjadi salah satu pandemi terparah di dunia (Brown, 2019, hlm. 49-51). Kurangnya inisiatif untuk melakukan sekuritisasi terhadap ketahanan pangan membuat sejumlah negara kala itu jatuh ke jurang musibah yang lebih parah, seperti kelaparan. Ditambah, negara-negara yang menjadi lumbung pangan dunia seperti India, Tiongkok, dan Asia Tenggara. Kerawanan asupan nutrisi dan kekurangan gizi sebagai dampak dari kelaparan menjadi fenomena yang sangat umum terjadi di berbagai belahan dunia (Spinney, 2017, hlm. 183-184).

Berdasarkan catatan Azizi dkk. (2011),

Iran menjadi salah satu negara terparah yang mengalami dampak pandemi influenza Spanyol tersebut, di mana antara 900 ribu hingga dua juta orang meregang nyawa akibat pandemi tersebut, mencapai hampir sepertiga populasi Iran. Tak hanya itu, kelaparan yang terjadi akibat kekeringan, mismanajemen kebijakan ketahanan pangan, dan suplai pangan yang terhambat menjadikan dampak pandemi menjadi semakin parah. Kala itu, Iran yang dipimpin oleh Dinasti Qajar tidak mampu mempertahankan kestabilan dan keamanan negara secara umum, mengakibatkan Perang Dunia I melebar ke sebagian wilayah negeri tersebut. Wilayah-wilayah dengan kapabilitas menyuplai pangan turut terdampak. Ditambah lagi, ketiadaan kebijakan untuk membentuk cadangan pangan menjadi pelengkap dari kelaparan di Iran kala itu. Akibat pandemi influenza tersebut, harga pangan impor juga menjadi amat mahal dan penurunan kualitas pangan terjadi secara drastis. Tak heran apabila Iran Hampir mengalami keruntuhan geopolitik dan geoekonomi akibat krisis multisektoral tersebut.

Pandemi COVID-19 memiliki risiko yang serupa dengan berbagai pandemi sebelumnya. Kendati kemajuan pesat dalam medis telah secara signifikan mengurangi dampak langsung dari pandemi, namun tetap saja, dunia berada di ambang krisis multisektoral, termasuk dalam sektor pangan. Kebijakan strategis dalam sektor pangan menjadi tindakan mutlak yang seharusnya dilakukan setiap negara, agar krisis tidak

terjadi. FAO sendiri menyatakan terdapat sejumlah alur yang saling berkelindan yang menunjukkan dampak pandemi ini terhadap dinamika pangan dunia. Pandemi ini dapat menimbulkan “efek domino” dalam rantai suplai pangan dunia (Schmidhuber, 2020), di mana pandemi ini menyebabkan sejumlah negara penyuplai pangan harus melakukan *lockdown* yang menyebabkan perlambatan ekonomi, di mana kemudian industri pangan dan pertanian juga terganggu (Food and Agriculture Organization, 2020).

Dalam lingkup domestik di Indonesia, menarik pula dikaji hubungan antara kebijakan *lockdown* bertajuk PSBB dengan ketahanan pangan nasional. meski menjadi andalan dalam membatasi pergerakan masyarakat demi mengurangi laju penularan COVID-19, PSBB yang diberlakukan di sejumlah daerah menimbulkan terganggunya ketahanan pangan di Indonesia sebagai salah satu komponen utama ketahanan nasional. Kondisi tersebut dapat menyebabkan banyak daerah di Indonesia yang juga mengandalkan distribusi pangan ekstensif dari dalam maupun luar negeri mengalami krisis pangan (Amanta & Aprilianti, 2020). Tak dapat dilupakan pula, adalah risiko kenaikan harga bahan pangan global yang tentunya akan memperparah situasi krisis.

B. Krisis Pangan dan Konflik: Studi Kasus Musim Semi Arab

Musim Semi Arab adalah suatu gerakan sosial revolusioner yang berasal dari

Timur Tengah dengan tujuan menggulingkan pemerintahan yang dianggap otoriter dan tidak demokratis (Bayat, 2013). Negara-negara dengan kontrol yang kuat terhadap rakyatnya, seperti Mesir dibawah Marsekal Hosni Mubarak dan Libya di bawah Kolonel Muammar Gaddafi, tidak mampu membendung laju revolusi dan harus lengser dari kekuasaan. Karena berhasil menggulingkan beberapa pemerintahan yang dianggap cukup kokoh, maka beberapa penelitian dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor dibalik timbulnya revolusi tersebut, dan diantaranya adalah faktor rapuhnya ketahanan pangan negara-negara di Timur Tengah. Dari beberapa faktor yang menyebabkan revolusi di Timur Tengah tersebut, melemahnya ketahanan pangan negara-negara secara drastis menghabiskan kesabaran masyarakat yang resah karena melonjaknya harga gandum secara besar-besaran (Veninga & Ihle, 2018). Di Mesir, demonstran anti pemerintah kerap menggunakan roti sebagai atribut dalam aksi gerakan sosial sebagai bentuk ekspresi kekesalan terhadap pemerintah yang dianggap gagal menjaga ketahanan pangan negara (Zurayk, 2011). Meskipun sistem pemerintahan otoriter adalah alasan utama dari revolusi, namun dampak dari lemahnya ketahanan pangan justru memperkuat gerakan revolusi tersebut dengan membuat keresahan masyarakat terhadap pemerintah semakin memuncak. Maka dari itu, penyebab melemahnya ketahanan pangan di Timur Tengah harus dikaji agar dapat memberikan



gambaran proses terjadinya konflik yang disebabkan oleh krisis pangan.

Rata-rata, 38 persen pemasukan rakyat Mesir digunakan untuk membeli kebutuhan pangan sehari-hari (Afifi, 2016). Diantara makanan tersebut, gandum adalah salah satu yang paling utama, dengan mengisi sepertiga porsi asupan kalori di negara tersebut (Food and Agriculture Organization, 2006). Namun, dikarenakan kondisi geografis padang pasir, iklim panas, serta pertentangan kebijakan pertanian di wilayah Sungai Nil, produksi gandum dalam negeri tidak mampu untuk memenuhi seluruh permintaan masyarakat (Alfiky dkk., 2012). Maka dari itu, pemerintah melakukan kebijakan impor dari pasar internasional. Tidak tanggung-tanggung, Mesir adalah importir gandum terbesar di dunia, dengan jumlah sebesar 9,8 juta ton pada tahun 2010 (Lampietti dkk., 2011). Sayangnya, ketahanan pangan Mesir tidak cukup kuat untuk menghadapi krisis pangan global yang memuncak tahun 2011. Akibat krisis pangan global tahun 2011 yang disebabkan oleh pengurangan produksi secara signifikan dari negara produsen, serta kekeringan hebat di wilayah pertaniannya, Tiongkok menggelontorkan dana sebesar 1,9 miliar Dolar AS untuk memborong stok gandum dari pasar internasional (Sternberg, 2012). Akibatnya, stok gandum yang sebelumnya sudah menipis karena krisis pangan global menjadi semakin sedikit karena pemborongan yang dilakukan oleh Tiongkok. Tidak tanggung-tanggung, persentase

peningkatan harga gandum di pasar internasional melonjak kurang lebih dua kali lipat dari tahun sebelumnya (Rezitis dkk., 2015). Sehingga, Mesir sebagai negara importir gandum terbesar di dunia mengalami hantaman yang keras terhadap ketahanan pangannya, di mana kelangkaan serta mahalnya harga gandum membuat rakyat Mesir kesusahan untuk mengakses makanan pokok paling utama di negara tersebut.

Secara keseluruhan di Timur Tengah, negara yang terdampak revolusi karena gagal mempertahankan ketahanan pangan adalah negara yang memiliki pendapatan per kapita (KBB) yang kecil, presentasi cukup besar dalam porsi pemasukan untuk kebutuhan pangan, dan ketidakmampuan untuk menetapkan dan mengadaptasi kebijakan ketahanan pangan kala terjadi gejolak pada harga dan suplai pangan global (Center for American Progress, 2013). Hal ini sangat kontras dengan fenomena di negara maju, di mana rata-rata memiliki pendapatan perkapita (KBB) yang besar, persentase yang cukup kecil dalam porsi pemasukan untuk kebutuhan pangan, dan kebijakan yang adaptif terhadap perubahan global (Ibid). Indonesia, di lain pihak, memiliki pendapatan per kapita (KBB) sebesar 12.670 Dolar AS, unggul 500 Dolar AS daripada Mesir (World Bank, n.d.), 35,5 persen pemasukan untuk kebutuhan pangan (Fitch, 2018), serta berada di posisi ke-62 dari 113 negara dalam aspek manajemen ketahanan pangan; lebih rendah dari Mesir yang berada di posisi ke-55 (The Economist Intelligence Unit, 2019).



Keadaan Indonesia yang mirip dengan Mesir harus membuat pengampu kebijakan semakin waspada terhadap ancaman yang dapat ditimbulkan dari krisis pangan global kepada ketahanan pangan nasional, terlebih lagi krisis pangan yang berpotensi ditimbulkan oleh pandemi COVID-19.

C. *Food Estate* Sebagai Bagian dari Strategi Ketahanan Pangan

Dari sejumlah studi kasus di atas, dapat diambil pelajaran bahwa ketahanan pangan suatu negara terancam apabila terjadi krisis pangan global yang berdampak kepada harga dan suplai pangan di pasar internasional, dan selanjutnya negara tersebut memiliki pendapatan per kapita yang rendah, persentase pemasukan untuk pangan diatas 35 persen, serta ketidakmampuan pengampu kebijakan ketahanan pangan untuk beradaptasi dengan gejolak global. Mesir, sebagai contoh, tidak memahami bagaimana kondisi ekonomi masyarakat yang rapuh terhadap gejolak pangan global harusnya beradaptasi. Negara tersebut gagal memanfaatkan peluang pengembangan ketahanan pangan lewat Sungai Nil karena konflik kepentingan yang terjadi antara penggunaan lahan pertanian dan irigasi antara arah kebijakan perkotaan dan pedesaan, serta konflik di sektor pertanian itu sendiri; antara petani tanaman komersial seperti mangga dan bunga dengan petani makanan pokok seperti gandum (Alfiky dkk., 2012).

Padahal, stabilitas ketahanan pangan yang bergantung pada kebijakan impor hanya

bertahan apabila negara tersebut memiliki pendapatan perkapita yang tinggi serta persentase pemasukan untuk pangan sehari-hari yang rendah. Kondisi ini memungkinkan masyarakat untuk melakukan pengeluaran lebih untuk kebutuhan pangan tanpa dampak yang terlalu signifikan terhadap kondisi perekonomiannya, sampai kebijakan alternatif untuk ketahanan jangka panjang ditemukan (Center for American Progress, 2013). Hal ini dapat ditemukan pada tahun 2011, ketika Uni Emirat Arab dan Israel tidak terkena gejolak revolusi di Timur Tengah. Meskipun dua negara tersebut masuk kedalam sepuluh pengimpor gandum terbesar, namun pendapatan per kapita yang tinggi serta persentase pemasukan untuk pangan sehari-hari yang rendah memungkinkan masyarakat untuk memberikan toleransi terhadap harga pangan yang meningkat.

Mengingat Indonesia memiliki kondisi yang lebih mirip terhadap Mesir dibandingkan dengan Uni Emirat Arab dan Israel, maka kebijakan yang memiliki ketergantungan terhadap impor pangan disaat potensi krisis pangan global meningkat bukanlah hal yang bijak untuk diterapkan. Sehingga, pengembangan agrikultur dalam negeri bisa menjadi alternatif kebijakan untuk meredam dampak gejolak krisis pangan global. Sebelum pandemi COVID-19, sektor agrikultur mendominasi lapangan pekerjaan di Indonesia dengan persentase sebesar 27,33 persen, sehingga peranan agrikultur sudah sangat strategis di negara ini (Menkominfo, 2019).



Sehingga, program *food estate* bisa menjadi salah satu cara guna meningkatkan ketahanan pangan. Dalam rencana awal pengembangan *food estate* di Kalimantan Tengah, pemerintah memilih lahan dengan tanah aluvial yang dulunya adalah lokasi program Pengembangan Lahan Gambut (PLG) Sejuta Hektar di tepi Sungai Barito, di mana potensi pengembangan seluas 295.500 hektar (Haryanti, 2020).

Apabila penyediaan air untuk memberikan irigasi area pertanian memadai, maka diharapkan pengembangan *food estate* ini dapat menyediakan cadangan strategis pangan seperti padi, cabai, singkong, ataupun jagung (PKP Pemprov Kalteng, 2020). Selanjutnya, kegiatan pertanian di *food estate* dapat menghasilkan pangan yang dapat dikonsumsi masyarakat sekaligus memberikan sumbangsih bagi pemasukan petani lokal, yang berakibat pada menurunnya harga pangan untuk masyarakat yang tidak terlibat pada sektor non agrikultur (Goyal & Nash, 2017). Apabila program *food estate* sudah berkembang, maka dapat menjadi dorongan baik untuk sektor produksi (barang penunjang pertanian seperti pupuk, mesin pertanian) maupun konsumsi nasional (meningkatnya pemasukan sektor pertanian), yang berakibat kepada terbukanya lapangan pekerjaan, pertumbuhan ekonomi, dan semakin terwujudnya keadilan sosial-ekonomi (International Labour Organization, 2008).

Pada akhirnya, pengembangan *food estate* yang dapat memberikan serapan lapangan pekerjaan di sektor non pertanian

dapat mengurangi angka kemiskinan nasional, di mana pertumbuhan ekonomi yang dimotori oleh sektor pertanian lebih efektif untuk mengurangi kemiskinan dibandingkan dengan kepemimpinan sektor konstruksi dan manufaktur (Loayza and Radatz, 2006). Secara keseluruhan, pengembangan *food estate* dapat meningkatkan pemasukan per kapita serta menurunkan persentase pemasukan untuk kebutuhan pangan sehari-hari, yang pada dasarnya, sangat penting apabila pemerintah ingin memiliki lebih banyak opsi kebijakan apabila terjadi krisis pangan global akibat pandemi COVID-19. Namun setidaknya, ketahanan pangan yang ditopang oleh produksi domestik dapat mengurangi dampak yang ditimbulkan dari gejolak dunia internasional, dan potensi ancaman konflik yang ditimbulkan dari hancurnya ketahanan pangan nasional dapat dihindari; atau setidaknya, dapat dimitigasi.

SIMPULAN

Dari paparan mengenai proyek *food estate* dan kaitannya dengan strategi ketahanan pangan nasional khususnya pada era pandemic COVID-19, dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, pandemi merupakan peristiwa yang multisektoral dan dapat mendisrupsi berbagai sektor strategis, termasuk ketahanan pangan suatu negara. Sejumlah studi kasus yang dianalisis telah membuktikan bahwa pandemi dan ancaman terhadap ketahanan pangan merupakan dua



isu yang tidak terpisahkan. Dampak yang ditimbulkan apabila kedua peristiwa tersebut terjadi secara bersamaan akan sangat masif.

Selain itu, apabila merujuk kepada teori neo-malthusian terkait dengan ketersediaan sumber daya, kurangnya cadangan makanan pada suatu negara dapat mengakibatkan konflik antarmasyarakat yang juga dapat mengancam kestabilan negara. Oleh karenanya, terbukti bahwa ketahanan pangan merupakan bagian yang terintegrasi dengan konsep ketahanan nasional. Ditambah, langkah untuk mencapai ketahanan nasional sudah tidak lagi berkuat pada aspek keamanan tradisional, namun juga aspek non tradisional, seperti ketahanan pangan. Salah satu langkah untuk mencapainya adalah dengan melakukan sekuritisasi terhadap aspek tersebut dengan mengembangkan sektor pertanian domestik sekaligus menciptakan cadangan pangan strategis.

Hal yang tak kalah penting, adalah bahwa proyek *food estate* yang dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia pula menjadi perwujudan dari strategi ketahanan pangan nasional yang semakin krusial pada era pandemi, sebagaimana dalam beberapa waktu terakhir. Tidak hanya itu, pelaksanaan proyek *food estate* pula akan menyokong berbagai aspek lain seperti ekonomi masyarakat agraris, perwujudan keadilan sosial-ekonomi, hingga dapat meningkatkan pilihan kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menghadapi berbagai situasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Afifi, H. (2016). *Wealthiest 10% in Egypt responsible for 25% of spending: CAPMAS*. Ahram Online. Diakses 9 Agustus 2020 dari <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/235113/Business/Economy/Wealthiest--in-Egypt-responsible-for--of-spending-.aspx#:~:text=An%20average%20of%2034.4%20percent,year%2C%20according%20to%20the%20survey.>
- Agam, S., & Persada, K. (2017). *Food Estate: Pangan Melimpah, Harga Lebih Murah | Indonesia Baik*. Indonesiabaik.id. Diakses 8 Agustus 2020 dari <http://indonesiabaik.id/infografis/food-estate.>
- Alfiky, A., Kaule, G., & Salheen, M. (2012). Agricultural Fragmentation of the Nile Delta; A Modeling Approach to Measuring Agricultural Land Deterioration in Egyptian Nile Delta. *Procedia Environmental Sciences*, 14, 79-97. <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2012.03.009>
- Amanta, F., & Aprilianti, I. (2020). *Indonesian Food Trade Policy during Covid-19* (Policy Brief No. 1). Jakarta: Center for Indonesian Policy Studies.
- Azizi, M. H., Jalali, R. A. G., & Azizi, F. (2011). A History of the 1918 Spanish Influenza Pandemic and its Impact on Iran. *Archives of Iranian Medicine*, 13(3), 5.
- Bayat, A. (2013). The Arab Spring and its Surprises. *Development And Change*, 44(3),



- 587-601.
<https://doi.org/10.1111/dech.12030>
- Bernauer, T., Böhmelt, T., & Koubi, V. (2012). Environmental changes and violent conflict. *Environmental Research Letters*, 7(1), 015601. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/7/1/015601>
- Brown, J. (2019). *Influenza: The Hundred-Year Hunt to Cure the Deadliest Disease in History*. New York: Simon and Schuster.
- Burke, M., Miguel, E., Satyanath, S., Dykema, J., & Lobell, D. (2009). Warming increases the risk of civil war in Africa. *Proceedings Of The National Academy Of Sciences*, 106(49), 20670-20674.
<https://doi.org/10.1073/pnas.0907998106>
- Burn, A. (1982). *The Pelican history of Greece* (pp. 297-299). London: Penguin.
- Buzan, B., Buzan, R. P. of I. S. C. for the S. of D. B., Etc, Wæver, O., Wæver, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Center for American Progress. (2013). *The Arab Spring and Climate Change*. Washington, DC: Center for American Progress.
- Côté, A. (2016). Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. *Security Dialogue*, 47(6), 541–558. JSTOR. doi: 10.2307/26293812
- Fitch. (2018). *Indonesia Food Spending Trends: Growing Westernisation Of Diets*. Fitch Solutions. Diakses pada 9 Agustus 2020 dari <https://www.fitchsolutions.com/corporates/retail-consumer/indonesia-food-spending-trends-growing-westernisation-diets-18-09-2018>.
- Food and Agriculture Organization. (2006). *Roles of Agriculture project policy Brief: food security and Wheat policy in egypt*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Food and Agriculture Organization. (2020). *Impacts of coronavirus on food security and nutrition in Asia and the Pacific: Building more resilient food systems* (hlm. 9) [Policy Recommendation]. Bangkok. Diakses pada 7 Agustus 2020 dari <https://doi.org/10.4060/ca9473en>
- Goyal, A., & Nash, J. (2017). *Reaping Richer Returns*. Washington, DC: World Bank.
- Hays, J. N. (2005). *Epidemics and Pandemics: Their Impacts on Human History*. ABC-CLIO.
- Haryanti, R. (2020). *Basuki Sebut Lokasi "Food Estate" Berada di Lahan Aluvial*. KOMPAS.com. Diakses 9 Agustus 2020 dari <https://properti.kompas.com/read/2020/06/24/204504121/basuki-sebut-lokasi-food-estate-berada-di-lahan-aluvial?page=all>.
- Homer-Dixon, T. (1999). Environment, Scarcity, and Violence. *Foreign Affairs*, 78(3), 135.
<https://doi.org/10.2307/20049302>
- International Labour Organization. (2008). *Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction* (1st ed.). Geneva: International Labour Office.
- Lampietti, J., Michaels, S., Magnan, N., McCalla, A., Saade, M., & Khouri, N. (2011). A strategic framework for improving food security in Arab countries. *Food Security*, 3(S1), 7-22. <https://doi.org/10.1007/s12571->



- 010-0102-3
- Lenz-Raymann, K. (2014). *Securitization Theory: Legitimacy in Security Politics*. Dalam *Counter-Terrorism and Freedom of Religion in Central Asia. Securitization of Islam: A Vicious Circle* (hlm. 243–256). Transcript Verlag. JSTOR. Diakses 6 Agustus 2020 dari <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1fxgjp.14>
- Li, G., & Wei, W. (2016). *Investing in Africa's Agriculture: Solidifying Foundation for Sustainable and Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank.
- Loayza, N., & Raddatz, C. (2006). *The Composition of Growth Matters for Poverty Alleviation*. Washington, DC: World Bank.
- Menkominfo. (2019). *Dominasi Sektor Pertanian, Jumlah Orang Bekerja Naik 2,50 Juta*. Website Resmi Kementerian Komunikasi dan Informatika RI. Diakses 9 Agustus 2020 dari <https://kominform.go.id/content/detail/22584/dominasi-sektor-pertanian-jumlah-orang-bekerja-naik-250-juta/0/berita>.
- Nasution, D., & Zuraya, N. (2020). *Konsep Food Estate di Kalteng Dipertanyakan*. Republika Online. Diakses 8 Agustus 2020 dari <https://republika.co.id/berita/qbtftct383/konsep-emfood-estateem-di-kalteng-dipertanyakan>.
- Oshaug, A., Eide, W. and Eide, A., 1994. Human rights: a normative basis for food and nutrition-relevant policies. *Food Policy*, 19(6): 491-516.
- PKP Pemprov Kalteng. (2020). *Presiden Joko Widodo Ungkap Tujuan Pengembangan Food Estate di Kalteng*. BIROPKP. Diakses 9 Agustus 2020 dari <http://www.biroppk.kalteng.go.id/?p=6153>.
- Rezitis, A., Ntinou, A., & Pachis, D. (2015). Investigating the international prices of wheat and rice. *Agricultural And Food Economics*, 3(1). <https://doi.org/10.1186/s40100-015-0035-4>
- Schmidhuber, J. (2020). COVID-19: From a Global Health Crisis to a Global Food Crisis. *FAO Food Outlook*, 9.
- Spinney, L. (2017). *Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World*. PublicAffairs.
- Starr, J. (1991). Water Wars. *Foreign Policy*, (82), 17. <https://doi.org/10.2307/1148639>
- Sternberg, T. (2012). Chinese drought, bread and the Arab Spring. *Applied Geography*, 34, 519-524. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2012.02.004>
- The Economist Intelligence Unit. (2019). *Global Food Security Index*. The Economist.
- Urdal, H., 2005. People vs. Malthus: Population Pressure, Environmental Degradation, and Armed Conflict Revisited. *Journal of Peace Research*, 42(4):417-434.
- Veninga, W., & Ihle, R. (2018). Import vulnerability in the Middle East: effects of the Arab spring on Egyptian wheat trade. *Food Security*, 10(1), 183-194. <https://doi.org/10.1007/s12571-017-0755-2>
- Von Braun, J., Bouis, H., Kumar, S., & Pandya-Lorch, R. (1992). *Improving Food Security of the Poor*. Washington, DC: IFPRI Institute.



Widyastuti, A. (2020). *Manajemen Krisis, Jokowi ke Pemda: Gas dan Rem Betul-betul Diatur.*

Tempo. Diakses 8 Agustus 2020 dari

<https://bisnis.tempo.co/read/1359471/manajemen-krisis-jokowi-ke-pemda-gas-dan-rem-betul-betul-diatur>.

Zurayk, R. (2011). *Use your loaf: why food prices were crucial in the Arab spring.* the

Guardian. Diakses 9 Agustus 2020 dari

<https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2011/jul/17/bread-food-arab-spring>.