

Konstruksi Hukum *Food Estate* sebagai Proyek Strategis Nasional dalam Ketahanan Pangan

Sekar Arum Lintang Rembulan^{1*}, Yos Johan Utama², Dinda Berliana Putri³

¹Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Kota Semarang, Jawa Tengah, Indonesia

²Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Kota Semarang, Jawa Tengah, Indonesia

³Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Kota Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia

*arumrembulan@gmail.com

ABSTRACT

The development of food estate as a National Strategic Project (PSN) is a strategic policy to strengthen food security, but its implementation raises legal issues concerning land use, community rights, ecosystem sustainability, and intergenerational justice. This study aims to analyze the legal construction of food estate as a PSN from the perspectives of food security and sustainable development and to examine the balance between development interests and land rights protection. This normative juridical study employs statutory and conceptual approaches through library research. The findings show that the legal construction of food estate must integrate food security, legal certainty, ecosystem protection, meaningful community participation, and intergenerational justice. PSN status cannot justify disregarding land rights, indigenous communities, or environmental sustainability.

Keywords: *Food Estate; National Strategic Project; Food Security; Land Rights.*

ABSTRAK

Pembangunan *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) merupakan kebijakan strategis untuk memperkuat ketahanan pangan, tetapi pelaksanaannya menimbulkan persoalan hukum terkait pemanfaatan tanah, perlindungan hak masyarakat, keberlanjutan ekosistem, dan keadilan antargenerasi. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi hukum *food estate* sebagai PSN dalam perspektif ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan serta menganalisis keseimbangan kepentingan pembangunan dengan perlindungan hak atas tanah dan kepentingan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan spesifikasi deskriptif-analitis, melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual serta studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konstruksi hukum *food estate* harus mengintegrasikan ketahanan pangan, kepastian hukum, perlindungan ekosistem, partisipasi masyarakat, dan keadilan antargenerasi. Status PSN tidak dapat menjadi legitimasi untuk mengesampingkan hak atas tanah, hak masyarakat hukum adat, maupun keberlanjutan lingkungan.

Kata Kunci: *Food Estate; Proyek Strategis Nasional; Ketahanan Pangan; Hak atas Tanah.*

A. PENDAHULUAN

Tanah memiliki kedudukan strategis dalam kehidupan masyarakat, tidak hanya sebagai sumber daya ekonomi, tetapi juga sebagai bagian dari dimensi sosial, budaya, dan kesejahteraan masyarakat. Nilai tanah bahkan berkaitan dengan harga diri, kemakmuran, kekuasaan, dan nilai kultural yang hidup dalam masyarakat (Marpaung & Putrijanti, 2026). Penguasaan dan pemanfaatan tanah tidak semata-mata merupakan persoalan privat, tetapi juga memiliki dimensi kepentingan publik yang menuntut pengaturan negara untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan keberlanjutan. Prinsip tersebut berlandaskan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang

menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam kerangka ketahanan pangan, pemerintah mengembangkan kebijakan *food estate* sebagai model pertanian pangan berskala luas. Namun, kebutuhan penguasaan dan pemanfaatan lahan dalam skala besar berpotensi bersinggungan dengan kawasan hutan, hak atas tanah masyarakat, ruang hidup masyarakat lokal dan masyarakat adat, serta kepentingan perlindungan lingkungan. Persoalan tersebut bukan fenomena baru. Pengalaman Proyek Pengembangan Lahan Gambut (PLG) di Kalimantan Tengah dan *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) di Papua menunjukkan adanya konflik tenurial, degradasi lingkungan, ketidaksesuaian tata ruang, serta keterbatasan partisipasi masyarakat (Rosiana & Alexander, 2024). Dalam implementasi *food estate* saat ini, persoalan serupa masih ditemukan, antara lain konflik agraria, degradasi lingkungan, dan belum optimalnya peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal (Fatahullah & Hilmi, 2024). Di Kalimantan Tengah, misalnya, pada 2023 dilaporkan terdapat sekitar 600 hektare perkebunan singkong yang tidak beroperasi dan sekitar 17.000 hektare sawah baru yang belum menghasilkan panen (Rachmawati, 2023). Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan berdasarkan bukti empiris agar perencanaan dan pelaksanaan *food estate* dapat diperbaiki secara berkelanjutan (Rasman, Theresia & Aginda, 2023).

Dari perspektif normatif, penyelenggaraan *food estate* telah memiliki landasan hukum yang tersebar dalam berbagai rezim peraturan, antara lain Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan *Food Estate*, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 mengenai Proyek Strategis Nasional, serta ketentuan di bidang pertanahan, tata ruang, dan lingkungan hidup. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan hukum *food estate* bukan terutama terletak pada kekosongan pengaturan, melainkan pada disharmoni norma antarrezim hukum yang mengatur kewenangan, prosedur, peruntukan dan pemanfaatan kawasan, serta perlindungan hak masyarakat dan lingkungan. Fragmentasi pengaturan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakselarasan dalam pelaksanaan kebijakan, terutama ketika kepentingan percepatan pembangunan berhadapan dengan kewajiban perlindungan hak dan lingkungan.

Disharmoni normatif tersebut memiliki konsekuensi sosiologis karena masyarakat lokal dan masyarakat adat memiliki keterikatan sosial, ekonomi, dan kultural dengan tanah serta sumber daya alam di wilayah pengembangan *food estate*. Perubahan penguasaan dan pemanfaatan ruang tanpa perlindungan hak dan partisipasi yang memadai berpotensi memperbesar konflik agraria dan mengurangi pemerataan manfaat pembangunan (Nendissa, 2022). Keberhasilan *food estate* tidak dapat hanya diukur berdasarkan luas lahan atau capaian produksi, tetapi juga harus dilihat dari

kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat, kesesuaian pemanfaatan ruang, dan keberlanjutan lingkungan.

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat kesenjangan antara *das sollen*, yaitu penyelenggaraan *food estate* sebagai instrumen ketahanan pangan yang berorientasi pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dilaksanakan berdasarkan kepastian hukum, keadilan, serta keberlanjutan, dengan *das sein*, yaitu masih ditemukannya konflik agraria, persoalan perlindungan hak masyarakat, pemanfaatan lahan yang belum optimal, dan risiko ekologis. Persoalan hukum utama terletak pada disharmoni norma antarrezim pertanahan, kehutanan, tata ruang, dan lingkungan hidup, sedangkan lemahnya koordinasi dan implementasi merupakan persoalan turunan yang memperkuat kesenjangan antara norma dan praktik. Kondisi tersebut menegaskan pentingnya kajian mengenai harmonisasi regulasi dan implementasi *food estate*, khususnya dalam penyediaan dan pemanfaatan kawasan hutan, guna memastikan kebijakan ketahanan pangan berjalan sejalan dengan kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat, dan keberlanjutan lingkungan.

Penelitian ini menggunakan teori ekosistem dan teori keadilan antargenerasi sebagai landasan untuk menganalisis konstruksi hukum *food estate* dalam perspektif pembangunan berkelanjutan (Nugraha, et al., 2026). Teori ekosistem digunakan untuk menganalisis keterkaitan manusia, tanah, air, hutan, dan lingkungan sebagai satu kesatuan yang saling bergantung. Teori ini dioperasionalkan melalui indikator keseimbangan ekosistem, daya dukung dan daya tampung lingkungan, keberlanjutan fungsi kawasan, serta keterkaitan pemanfaatan sumber daya alam dengan kebutuhan masyarakat. Indikator tersebut digunakan untuk menilai kesesuaian pengaturan penyediaan dan pemanfaatan tanah serta kawasan hutan bagi *food estate* dengan prinsip perlindungan dan keberlanjutan lingkungan. Selanjutnya, teori keadilan antargenerasi yang dikembangkan oleh Edith Brown Weiss digunakan untuk menganalisis kewajiban generasi sekarang dalam mempertahankan sumber daya alam dan lingkungan bagi generasi mendatang melalui prinsip *conservation of options*, *conservation of quality*, dan *conservation of access* (Dheri, 2026). Ketiga prinsip tersebut digunakan untuk menilai apakah pengaturan *food estate* menjamin keberlanjutan pilihan pemanfaatan sumber daya, mempertahankan kualitas lingkungan, dan menjamin akses yang adil terhadap sumber daya alam bagi generasi mendatang. Penggunaan kedua teori tersebut memungkinkan penelitian menilai konstruksi hukum *food estate* tidak hanya dari aspek ketahanan pangan, tetapi juga dari keseimbangan ekosistem, keberlanjutan sumber daya alam, dan keadilan antargenerasi.

Penelitian terdahulu mengenai *food estate* telah dilakukan oleh beberapa penulis dengan perspektif dan permasalahan yang beragam. Almonika Cindy Fatika Sari dalam artikelnya yang berjudul “Proyek Strategis Nasional Bernama *Food Estate*: Ancaman Otonomi Petani dan

Keragaman Sumber Pangan Lokal di Desa Uumbu Mamijuk, Sumba Tengah” mengkaji regulasi dan implementasi *food estate* di Sumba Tengah serta dampaknya terhadap otonomi petani dan keragaman sumber pangan lokal (Sari, 2024). Penelitian tersebut memberikan gambaran empiris mengenai konsekuensi pengembangan *food estate* terhadap kehidupan petani dan sistem pangan lokal. Selanjutnya, Fransiskus A. Setu dkk. melalui artikel berjudul “*Food Estate* dan Masa Depan Ekonomi Kerakyatan: Antara Strategi Ketahanan Pangan dan Realitas Ketimpangan” mengkaji pelaksanaan *food estate* dengan menitikberatkan pada partisipasi petani lokal, keberlanjutan ekologis, dan distribusi manfaat ekonomi. Penelitian tersebut memperlihatkan adanya persoalan dalam hubungan antara pembangunan *food estate* dengan prinsip ekonomi kerakyatan, khususnya ketika pembangunan berskala besar belum sepenuhnya memberikan manfaat yang proporsional bagi masyarakat lokal (Setu, et al. 2025). Penelitian berikutnya dilakukan oleh Raihan Muhammad dkk. dalam artikel yang berjudul “Analisis Kebijakan Pembangunan *Food Estate* di Indonesia dalam Bingkai Teori Hukum Pembangunan ala Mochtar Kusumaatmadja”. Penelitian tersebut menganalisis kebijakan *food estate* menggunakan Teori Hukum Pembangunan yang menempatkan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat serta menekankan pentingnya ketertiban substantif sebagai prasyarat Pembangunan (Muhammad, et al. 2025). Penelitian ini memberikan perspektif teoritis mengenai kedudukan hukum dalam mendukung pembangunan *food estate* sebagai bagian dari kebijakan pembangunan nasional. Selain itu juga artikel penelitian yang ditulis oleh An Nissa Ayu Mutia, Ida Nurlinda dan Nadia Astriani dengan judul “Pengaturan Pembangunan *Food Estate* pada Kawasan Hutan untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan di Indonesia” yang membahas pengaturan pembangunan *food estate* pada kawasan hutan demi mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. Artikel ini mengkaji perkembangan berbagai aturan mengenai pembangunan *food estate* pada kawasan hutan khususnya mengenai skema kawasan hutan untuk ketahanan pangan (Mutia, Nurlinda & Astriani, 2022). Kemudian artikel penelitian yang ditulis oleh Syofiarti, Titin Fatimah, Pujha Ravhena yang berjudul “Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan sebagai Ketahanan Pangan Nasional” yang menganalisis terhadap upaya perlindungan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat di kawasan hutan dalam *food estate* sebagai program ketahanan pangan nasional (Syofiarti, Titin & Ravhena).

Berdasarkan penelitian terdahulu, kajian mengenai *food estate* umumnya berfokus pada dampak sosial-ekonomi, keberlanjutan ekologis, partisipasi masyarakat, distribusi manfaat, serta kebijakan *food estate* dalam perspektif hukum pembangunan. Penelitian ini menawarkan kebaruan melalui analisis yang mengintegrasikan konstruksi hukum *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional, tujuan ketahanan pangan, dan implikasinya terhadap kepastian serta perlindungan

hak atas tanah masyarakat. Dengan demikian, *food estate* dianalisis tidak hanya sebagai kebijakan pembangunan, tetapi sebagai konstruksi hukum yang perlu diuji keseimbangannya antara kewenangan negara dalam mewujudkan ketahanan pangan dan kewajiban negara dalam menjamin kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat, serta kemakmuran rakyat.

Penelitian terdahulu mengenai *food estate* umumnya berfokus pada ketahanan pangan, konflik agraria, dan penguasaan tanah, sedangkan kajian yang secara khusus menganalisis konstruksi hukum *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional serta perlindungan hak atas tanah dan kepentingan masyarakat masih terbatas. Penelitian ini diarahkan untuk menganalisis: (1) bagaimana konstruksi hukum *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional dalam perspektif ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan?; dan (2) bagaimana keseimbangan kepentingan pembangunan dan perlindungan hak atas tanah dalam rezim hukum *food estate*? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengkaji konstruksi hukum *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional dalam perspektif ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan, serta menganalisis keseimbangan kepentingan pembangunan dan perlindungan hak atas tanah dalam rezim hukum *food estate*.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan spesifikasi deskriptif-analitis. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Yulis, 2025). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji peraturan yang berkaitan dengan *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional, ketahanan pangan, pertanahan, kehutanan, tata ruang, dan lingkungan hidup, dengan batas telaah terhadap peraturan yang berlaku dan relevan sampai dengan tahun 2026, serta peraturan sebelumnya yang diperlukan untuk melihat perkembangan konstruksinya. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep penguasaan negara atas sumber daya alam, pembangunan berkelanjutan, perlindungan hukum, dan keadilan antargenerasi dalam penyelenggaraan *food estate*.

Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan dengan objek penelitian; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat ahli hukum yang membahas *food estate*, hukum agraria, kehutanan, lingkungan, dan ketahanan pangan; serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia. Pemilihan bahan hukum didasarkan pada kriteria relevansi dengan permasalahan penelitian, kedudukan dan otoritas sumber hukum, serta keterkaitannya dengan konstruksi hukum *food estate* dan perlindungan hak atas tanah masyarakat. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menginventarisasi,

mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan menelaah bahan hukum yang relevan (Syafliansah, et al, 2025). Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis melalui penafsiran sistematis, yaitu menafsirkan ketentuan *food estate* dengan menghubungkannya dengan keseluruhan sistem hukum yang mengatur Proyek Strategis Nasional, pertanian, kehutanan, tata ruang, dan lingkungan hidup. Selanjutnya dilakukan pengujian harmonisasi antarketentuan untuk mengidentifikasi kesesuaian, ketidaksesuaian, tumpang tindih, atau potensi konflik norma, serta menilai kecukupan pengaturan tersebut dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah dan kepentingan masyarakat.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konstruksi Hukum *Food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional dalam Perspektif Ketahanan Pangan dan Pembangunan Berkelanjutan.

Ketahanan pangan merupakan bagian dari pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat yang memperoleh landasan konstitusional melalui Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai hak setiap orang untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya. Landasan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menempatkan pangan sebagai kebutuhan dasar manusia dan bagian dari hak asasi manusia. Undang-undang tersebut memberikan dasar bagi negara untuk menyelenggarakan pangan melalui penyediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, beragam, dan terjangkau. Secara normatif terdapat dasar hukum yang memberikan legitimasi kepada negara untuk menyusun kebijakan peningkatan produksi dan ketersediaan pangan.

Dalam kerangka tersebut, *food estate* memperoleh kedudukan sebagai instrumen kebijakan peningkatan penyediaan pangan nasional. Kedudukan tersebut diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 yang memasukkan Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (*Food Estate*) ke dalam daftar Program Strategis Nasional (PSN). Penetapan tersebut mempunyai konsekuensi hukum bahwa *food estate* tidak lagi semata-mata diposisikan sebagai kegiatan budidaya pertanian, tetapi menjadi bagian dari agenda pembangunan nasional yang pelaksanaannya melibatkan berbagai rezim hukum. Konstruksi hukum *food estate* dibentuk melalui keterkaitan antara hukum pangan dengan hukum pertanian, tata ruang, kehutanan, lingkungan hidup, serta pengaturan mengenai pembangunan nasional.

Persoalan normatif muncul karena penetapan *food estate* sebagai PSN memberikan legitimasi terhadap percepatan pembangunan, tetapi tidak dengan sendirinya membentuk satu rezim hukum khusus yang secara komprehensif mengatur batas ekologis, mekanisme perlindungan masyarakat, dan ukuran keberlanjutan *food estate*. Pengaturan yang tersebar dalam berbagai rezim hukum menyebabkan konstruksi hukumnya bersifat sektoral. Kondisi tersebut menimbulkan

persoalan ketika pembangunan kawasan pangan berada pada wilayah yang mempunyai fungsi ekologis penting atau memiliki struktur penguasaan dan pemanfaatan tanah yang kompleks. Persoalan hukumnya bukan terletak pada ada atau tidaknya legitimasi negara untuk membangun *food estate*, melainkan pada apakah konstruksi regulasi yang ada telah menyediakan instrumen yang memadai untuk membatasi dan mengendalikan pelaksanaan PSN tersebut.

Salah satu persoalan tersebut terlihat dalam hubungan antara pembangunan *food estate* dengan kawasan hutan. Pemanfaatan kawasan hutan untuk pembangunan *food estate* dimungkinkan melalui skema penyediaan kawasan hutan untuk pembangunan *food estate*. Konsekuensinya, pelaksanaan program tidak hanya tunduk pada kebijakan pangan, tetapi juga pada ketentuan mengenai status dan fungsi kawasan hutan serta perlindungan lingkungan. Pengaturan yang demikian menunjukkan adanya hubungan hukum lintas sektor, tetapi sekaligus memperlihatkan bahwa legalitas pembangunan *food estate* ditentukan oleh pemenuhan berbagai persyaratan dalam rezim hukum yang berbeda (Mutia, Nurlinda & Astrini, 2022). Status sebagai PSN tidak dapat ditempatkan sebagai norma yang berdiri sendiri atau sebagai dasar yang secara otomatis membenarkan perubahan fungsi dan pemanfaatan ruang.

Apabila konstruksi tersebut diuji melalui teori ekosistem, persoalan normatifnya menjadi lebih jelas. Teori ekosistem memandang suatu kebijakan sebagai intervensi terhadap sistem yang terdiri atas komponen-komponen ekologis dan sosial yang saling berhubungan. Tanah, air, hutan, keanekaragaman hayati, masyarakat, dan kegiatan ekonomi merupakan bagian dari sistem yang dapat mengalami perubahan akibat pembangunan kawasan pangan. Ukuran keberhasilan *food estate* tidak cukup ditentukan oleh peningkatan luasan kawasan atau produksi pangan, tetapi juga perlu dilihat dari kemampuan sistem ekologis mempertahankan fungsi dan daya dukungnya.

Pengujian tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara orientasi peningkatan produksi dalam konstruksi kebijakan *food estate* dengan kebutuhan untuk menetapkan batas ekologis pembangunan. Persoalan tersebut antara lain terlihat pada pengembangan *food estate* di kawasan eks-PLG Kalimantan Tengah yang berkaitan dengan karakteristik ekologis lahan gambut, konflik penggunaan lahan, kebutuhan air, serta persoalan pengelolaan sumber daya. Skenario pengelolaan kawasan eks-PLG juga menunjukkan adanya inkonsistensi kebijakan ekstensifikasi *food estate* yang berkaitan dengan munculnya konflik horizontal masyarakat lokal (Dewia, Kuncahyo & Mardiana, 2025). Temuan tersebut memperlihatkan bahwa ekspansi kawasan produksi tidak dapat dinilai hanya dari aspek ketersediaan lahan, karena perubahan pada satu komponen ekologis dapat memengaruhi komponen lain dan sekaligus menghasilkan konsekuensi sosial.

Persoalan tersebut semakin signifikan apabila kawasan yang digunakan mempunyai karakteristik ekologis khusus, seperti lahan gambut. Karakteristik biofisik lahan menjadi faktor

yang menentukan kinerja pertanian sekaligus kelayakan pemanfaatannya sebagai kawasan produksi pangan. Kajian mengenai kawasan *food estate* di lahan gambut Kalimantan Tengah menunjukkan pentingnya mempertimbangkan karakteristik biofisik dalam menentukan pengelolaan kawasan, sementara kajian mengenai pengendalian degradasi ekosistem gambut di kawasan eks-PLG menunjukkan perlunya instrumen pengelolaan yang mempertahankan fungsi ekologis kawasan (Irwania, Hariyadi & Kartodihardjo, 2022).

Berdasarkan pengujian melalui teori ekosistem, kelemahan konstruksi hukum *food estate* terletak pada belum terintegrasinya secara memadai parameter ekologis sebagai dasar penentuan lokasi, skala, dan intensitas pembangunan. Ketentuan mengenai perlindungan lingkungan memang tetap berlaku, tetapi keberadaan ketentuan tersebut dalam berbagai peraturan sektoral belum secara otomatis menghasilkan mekanisme khusus yang menjadikan daya dukung dan daya tampung lingkungan sebagai batas awal dalam penetapan kawasan *food estate*. Akibatnya, pertimbangan ekologis berpotensi ditempatkan sebagai persyaratan dalam proses pelaksanaan, bukan sebagai parameter yang sejak awal menentukan apakah suatu kawasan layak dikembangkan sebagai *food estate*.

Dari perspektif teori keadilan antargenerasi, konstruksi hukum tersebut juga perlu diuji terhadap distribusi manfaat dan beban pembangunan antara generasi sekarang dan generasi mendatang. Pemanfaatan sumber daya alam dalam pembangunan pangan pada dasarnya memberikan manfaat langsung berupa peningkatan produksi dan ketahanan pangan, tetapi pada saat yang sama dapat menimbulkan biaya ekologis jangka panjang apabila menyebabkan degradasi tanah, air, hutan, atau ekosistem lainnya. Keadilan antargenerasi menempatkan pemanfaatan sumber daya tersebut dalam kerangka menjaga pilihan, kualitas, dan akses generasi mendatang terhadap sumber daya lingkungan (Wibisana, 2017).

Pengujian tersebut memperlihatkan bahwa ukuran keberhasilan *food estate* tidak cukup ditempatkan pada pencapaian produksi pangan dalam periode tertentu. Apabila peningkatan produksi dicapai melalui penurunan kualitas sumber daya yang menjadi basis produksi pangan, terdapat ketidakseimbangan antara manfaat yang diterima generasi sekarang dan beban yang berpotensi dialihkan kepada generasi mendatang. Persoalan konstruksi hukum *food estate* dari perspektif keadilan antargenerasi bukan semata-mata mengenai kewajiban menjaga lingkungan, tetapi mengenai belum jelasnya mekanisme hukum yang menghubungkan pencapaian target produksi dengan kewajiban mempertahankan kapasitas ekologis untuk jangka panjang.

Persoalan tersebut juga berkaitan dengan dimensi sosial pembangunan *food estate*. Kajian mengenai *food estate* di Indonesia menunjukkan adanya persoalan mengenai kesesuaian lahan, dampak lingkungan, produktivitas, dan keterlibatan petani lokal (Sulaeman, 2025). Apabila

manfaat pembangunan pangan diperoleh terutama dalam bentuk peningkatan produksi, sementara risiko berupa perubahan penggunaan lahan, konflik penguasaan tanah, atau penurunan kualitas lingkungan ditanggung oleh masyarakat di sekitar kawasan dan generasi berikutnya, maka konstruksi kebijakan tersebut belum sepenuhnya menunjukkan distribusi manfaat dan beban pembangunan yang seimbang.

Hasil analisis berdasarkan teori ekosistem dan teori keadilan antargenerasi menunjukkan bahwa persoalan konstruksi hukum *food estate* sebagai PSN bukan terletak pada ketiadaan dasar hukum bagi negara dalam menjalankan kebijakan ketahanan pangan. Dasar legitimasi tersebut telah tersedia dalam ketentuan konstitusional, Undang-Undang Pangan, dan kebijakan PSN. Persoalannya terletak pada fragmentasi pengaturan serta belum kuatnya keterkaitan antara status PSN dengan batas ekologis, keberlanjutan sumber daya, dan distribusi manfaat serta beban pembangunan. Status PSN memang memberikan kedudukan strategis bagi *food estate*, tetapi belum secara tegas mengintegrasikan parameter ekologis dan keberlanjutan sumber daya sebagai dasar penetapan kawasan.

Berdasarkan temuan tersebut, konstruksi hukum *food estate* perlu diarahkan pada integrasi ketahanan pangan, batas ekologis, dan keadilan antargenerasi. Pertama, penetapan kawasan *food estate* perlu didasarkan pada kesesuaian ekologis, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta karakteristik kawasan. Parameter tersebut harus menjadi dasar penentuan kelayakan kawasan sejak tahap perencanaan, bukan sekadar persyaratan administratif pada tahap pelaksanaan. Kedua, perlu diperkuat harmonisasi antara kebijakan PSN dengan instrumen hukum lingkungan, tata ruang, dan pertanahan. Penetapan *food estate* sebagai PSN tidak menghapus kewajiban memenuhi ketentuan sektoral, tetapi harus disertai mekanisme harmonisasi agar target produksi tidak mengabaikan fungsi ekologis dan sosial kawasan. Pada kawasan hutan dan lahan gambut, karakteristik ekologis harus menjadi faktor pembatas dalam menentukan lokasi dan intensitas pengembangan, sebagaimana terlihat dalam persoalan kawasan eks-PLG di Kalimantan Tengah (Mutia, Nurlinda & Astriani, 2022); (Irwania, Hariyadi & Kartodihardjo, 2022). Ketiga, diperlukan evaluasi keberlanjutan secara berkala yang tidak hanya mengukur luas tanam dan produksi, tetapi juga kualitas tanah, ketersediaan air, kondisi ekosistem, produktivitas aktual, konflik penggunaan lahan, dan dampak terhadap masyarakat lokal. Evaluasi tersebut perlu disertai indikator hukum dan administratif sebagai dasar untuk melanjutkan, menyesuaikan, atau menghentikan pengembangan suatu kawasan. Keempat, prinsip keadilan antargenerasi perlu diwujudkan melalui kewajiban negara menjaga kapasitas sumber daya alam sebagai basis produksi pangan. Evaluasi *food estate* harus mempertimbangkan manfaat jangka pendek sekaligus dampak kumulatif terhadap tanah, air, hutan, dan ekosistem agar akses dan kualitas sumber daya tersebut

tetap terjamin bagi generasi mendatang (Wibisana, 2017).

Berdasarkan konstruksi tersebut, *food estate* sebagai PSN dapat ditempatkan sebagai instrumen hukum ketahanan pangan yang mempunyai legitimasi nasional, tetapi pelaksanaannya dibatasi oleh norma perlindungan lingkungan, tata ruang, pertanahan, dan kepentingan masyarakat. Hasil pengujian melalui teori ekosistem menunjukkan perlunya menjadikan daya dukung, daya tampung, dan karakteristik ekologis sebagai parameter penentuan kawasan. Sementara itu, teori keadilan antargenerasi menunjukkan perlunya memastikan bahwa pencapaian ketahanan pangan saat ini tidak mengurangi kapasitas sumber daya bagi generasi mendatang. Arah pembaruan konstruksi hukum *food estate* bukan menghilangkan kedudukannya sebagai PSN, melainkan memperkuat integrasi antarsektor dan menjadikan batas ekologis serta keadilan antargenerasi sebagai bagian operasional dari proses perencanaan, penetapan, pelaksanaan, dan evaluasi program.

2. Keseimbangan Kepentingan Pembangunan dan Perlindungan Hak atas Tanah dalam Rezim Hukum *Food Estate*.

Pembangunan *food estate* sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN) menimbulkan konsekuensi hukum terhadap penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah di lokasi pembangunan. Status PSN memberikan dasar bagi percepatan penyediaan kawasan dan infrastruktur pangan, tetapi tidak menciptakan hak baru atas tanah ataupun menghapus hak masyarakat yang telah ada. Pemanfaatan tanah tetap harus tunduk pada ketentuan pertanahan, tata ruang, kehutanan, dan lingkungan hidup. Legalitas *food estate* tidak semata-mata ditentukan oleh statusnya sebagai PSN, tetapi juga oleh terpenuhinya persyaratan mengenai status dan penguasaan tanah, kesesuaian tata ruang, perlindungan lingkungan, serta perlindungan hak masyarakat terdampak (Mutia, Nurlinda & Astriani, 2022).

Secara konstitusional, perlindungan hak masyarakat atas tanah berlandaskan Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3), dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut mengakui masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya serta menegaskan penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan negara dalam mengatur pemanfaatan sumber daya alam karenanya tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan untuk menghilangkan hak masyarakat secara sepihak. Dalam pembangunan *food estate*, hubungan hukum antara negara, pelaksana pembangunan, dan masyarakat yang menguasai atau memiliki tanah harus dipastikan terlebih dahulu sebelum tanah dimanfaatkan untuk kepentingan proyek.

Perlindungan hak masyarakat juga berkaitan dengan kedudukan masyarakat hukum adat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menegaskan perbedaan antara hutan adat dan hutan negara. Apabila lokasi *food estate* bersinggungan dengan wilayah masyarakat hukum adat, keberadaan masyarakat, wilayah adat, serta hubungan hukumnya dengan tanah harus diidentifikasi sebelum penetapan dan pemanfaatan kawasan. Persoalan muncul ketika penguasaan masyarakat secara faktual dan historis belum tercermin dalam administrasi pertanahan atau belum memperoleh pengakuan hukum.

Kondisi tersebut menunjukkan potensi kesenjangan antara legalitas administratif dan penguasaan faktual masyarakat. Tidak tercatatnya tanah sebagai hak masyarakat tidak serta-merta meniadakan hubungan hukum masyarakat dengan tanah. Persoalan menjadi lebih kompleks apabila lokasi *food estate* berada dalam kawasan hutan atau wilayah dengan fungsi ekologis tertentu. Penelitian mengenai perlindungan masyarakat hukum adat dalam pembangunan *food estate* menunjukkan bahwa kawasan hutan yang memiliki keterkaitan dengan masyarakat adat berpotensi menjadi objek pembangunan, sementara mekanisme perlindungannya belum diatur secara memadai (Syofiarti, Titin & Ravhena, 2024). Persoalan konstruksi hukum tidak hanya terletak pada pengakuan hak, tetapi juga pada belum terintegrasinya mekanisme identifikasi, verifikasi, pemetaan, dan perlindungan hak masyarakat adat dalam setiap tahapan pembangunan *food estate*.

Perlindungan preventif dalam pembangunan *food estate* perlu dilakukan sebelum penetapan penggunaan tanah dan pelaksanaan kegiatan. Perlindungan tersebut tidak hanya bersumber dari hukum pertanahan, tetapi juga dari ketentuan tata ruang, pengadaan tanah, dan perlindungan lingkungan hidup. Tahap awal pembangunan perlu mencakup identifikasi status dan penguasaan tanah, pemetaan pihak yang memiliki hubungan hukum dengan tanah, pemeriksaan kesesuaian tata ruang, identifikasi masyarakat hukum adat, serta pemenuhan instrumen lingkungan sesuai karakteristik kegiatan dan lokasi.

Apabila pembangunan *food estate* membutuhkan tanah yang telah dikuasai atau dimiliki masyarakat, penetapan sebagai PSN tidak dengan sendirinya membenarkan penggunaan tanah tersebut. Apabila berlaku mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pelaksanaannya harus mengikuti tahapan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Tahap pelaksanaan mencakup inventarisasi dan identifikasi, penilaian ganti kerugian, musyawarah, pembayaran, serta pelepasan hak. Percepatan PSN tetap mensyaratkan kepastian mengenai pemegang hak atau pihak yang berhak memperoleh ganti kerugian. Perlindungan masyarakat hukum adat lebih kompleks karena hubungan dengan tanah tidak selalu dibuktikan melalui sertifikat hak individual. Identifikasi perlu mempertimbangkan bukti penguasaan dan penggunaan

tanah, sejarah penguasaan, batas wilayah, serta keberadaan kelembagaan masyarakat adat sesuai ketentuan hukum. Keberadaan regulasi umum belum memadai tanpa mekanisme pengakuan dan identifikasi yang dilakukan sebelum kawasan ditetapkan sebagai lokasi Pembangunan (Syofiarti, Titin & Ravhena).

Dalam perspektif teori ekosistem, verifikasi awal tidak hanya bertujuan menentukan pihak yang memiliki hak atas tanah, tetapi juga mengidentifikasi keterkaitan tanah dengan sistem ekologis dan sosial di sekitarnya. Tanah merupakan bagian dari ekosistem yang saling berkaitan dengan air, hutan, keanekaragaman hayati, dan sumber penghidupan masyarakat. Karena itu, perubahan pemanfaatan tanah dapat memengaruhi keseimbangan ekologis dan sosial kawasan. Kajian mengenai *food estate* menunjukkan adanya persoalan penggunaan lahan, konflik, dan keberlanjutan ekologis yang perlu dipertimbangkan dalam pengelolaan Kawasan (Dewi, Kuncahyo & Mardiana, 2025). Kelayakan lokasi *food estate* harus dinilai berdasarkan kondisi tanah, ekologis, dan sosial kawasan. Perlindungan partisipatif berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi tanah dan sumber penghidupannya. Dalam rezim perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, masyarakat memiliki hak memperoleh informasi, berpartisipasi, menyampaikan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak lingkungan, serta mengajukan pengaduan atas dugaan pelanggaran lingkungan. Partisipasi masyarakat perlu ditempatkan sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan pembangunan *food estate*, bukan sekadar sebagai tahap konsultasi setelah keputusan ditetapkan.

Dalam konteks *food estate*, hak partisipasi masyarakat perlu diwujudkan melalui prosedur yang jelas. Masyarakat yang berada atau memiliki kepentingan langsung terhadap lokasi pembangunan perlu memperoleh informasi mengenai lokasi, bentuk kegiatan, perubahan pemanfaatan tanah, potensi dampak, pihak pelaksana, dan mekanisme penyampaian keberatan. Informasi tersebut menjadi prasyarat agar partisipasi tidak sekadar berupa kehadiran dalam forum, tetapi memungkinkan masyarakat memahami dan memengaruhi keputusan yang berkaitan dengan hak dan kepentingannya. Partisipasi juga harus dibedakan dari konsultasi formal. Keberatan mengenai status atau batas tanah, dampak lingkungan, dan keberadaan hak masyarakat hukum adat perlu dicatat, diverifikasi, serta memperoleh tanggapan dari pejabat atau lembaga yang berwenang. Mekanisme partisipatif harus menjadi bagian dari proses pengambilan keputusan, bukan sekadar prosedur pelengkap setelah keputusan ditetapkan.

Dalam perlindungan lingkungan, masyarakat memiliki ruang untuk melakukan pengawasan sosial melalui penyampaian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, informasi, dan laporan. Hal ini penting dalam pembangunan *food estate* karena masyarakat lokal berpotensi mengalami

langsung perubahan terhadap tanah, air, hutan, dan sumber penghidupannya. Keterlibatan petani lokal dan dampak sosial pembangunan *food estate* menunjukkan perlunya menempatkan masyarakat sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan, bukan sekadar penerima dampak (Sulaeman, 2025). Perlindungan partisipatif perlu menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi, memberikan masukan, mengajukan keberatan, memperoleh tanggapan, dan menempuh upaya hukum apabila terjadi pelanggaran hak. Partisipasi berfungsi sebagai instrumen perlindungan preventif sekaligus pintu masuk bagi perlindungan represif.

Kelemahan penting dalam perlindungan hak masyarakat terletak pada belum jelasnya pembedaan mekanisme keberatan berdasarkan objek permasalahan. Dalam pembangunan *food estate*, keberatan mengenai status dan penguasaan tanah berbeda dengan keberatan mengenai dampak lingkungan maupun keputusan administrasi pemerintahan. Keberatan mengenai status, batas, atau pengadaan tanah diajukan kepada instansi yang berwenang dalam bidang pertanahan dan pengadaan tanah. Permasalahan mengenai penetapan atau pemanfaatan kawasan hutan diselesaikan berdasarkan rezim kehutanan, sedangkan dugaan pencemaran atau kerusakan lingkungan dapat diajukan melalui mekanisme pengaduan lingkungan kepada instansi berwenang. Adapun keberatan terhadap keputusan atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan yang merugikan masyarakat dapat ditempuh melalui mekanisme administratif dan, apabila memenuhi persyaratan, melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembedaan tersebut penting karena pembangunan *food estate* melibatkan berbagai aktor dengan kewenangan yang berbeda. Pemerintah pusat bertanggung jawab pada tingkat kebijakan dan koordinasi, kementerian/lembaga menjalankan kewenangan sektoral, pemerintah daerah melaksanakan urusan sesuai kewenangannya, sedangkan badan usaha atau pelaksana bertanggung jawab atas kewajiban hukum dari kegiatan yang dilakukannya. Pertanggungjawaban tidak dapat dibebankan secara umum kepada “pemerintah”, tetapi harus ditentukan berdasarkan objek, tahapan pembangunan, jenis keputusan, dan kewenangan masing-masing pihak. Kejelasan tersebut diperlukan untuk mencegah *regulatory gap*, yaitu kondisi ketika masyarakat mengalami kerugian tetapi tidak mengetahui lembaga yang berwenang menerima keberatan atau pengaduan. Hal ini semakin penting karena satu lokasi *food estate* dapat bersinggungan sekaligus dengan persoalan pertanahan, kehutanan, tata ruang, lingkungan hidup, dan produksi pangan.

Perlindungan represif diperlukan ketika pelanggaran atau kerugian telah terjadi. Bentuknya meliputi pengaduan, pemeriksaan, pengenaan sanksi sesuai jenis pelanggaran, penyelesaian sengketa, penghentian atau pemulihan kegiatan yang menimbulkan kerusakan, serta pemulihan hak masyarakat atas tanah. Dalam sengketa pengadaan tanah, masyarakat dapat menempuh mekanisme keberatan sesuai ketentuan pengadaan tanah. Apabila sengketa berkaitan dengan

keputusan atau tindakan pemerintahan, tersedia upaya administratif dan/atau gugatan ke pengadilan sesuai objek sengketa. Sementara itu, kerusakan atau pencemaran lingkungan dapat ditindak melalui mekanisme penegakan hukum lingkungan untuk memperoleh pertanggungjawaban dan pemulihan.

Perlindungan represif juga mencakup masyarakat yang menggunakan haknya untuk memperjuangkan lingkungan hidup. Perlindungan ini penting dalam pembangunan *food estate*, terutama ketika masyarakat menyampaikan pengaduan, memberikan informasi, melakukan pengawasan, atau menempuh upaya hukum atas dugaan kerusakan lingkungan. Hal tersebut semakin relevan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 119/PUU-XXIII/2025 yang memperluas pemaknaan perlindungan Pasal 66 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terhadap pihak yang berpartisipasi dalam perlindungan lingkungan dan menempuh upaya hukum.

Pemulihan tidak dapat dipersempit pada pemberian ganti kerugian. Apabila pelanggaran menyebabkan hilangnya akses terhadap tanah, air, hutan, atau sumber penghidupan, bentuk pemulihan harus disesuaikan dengan jenis kerugian dan objek yang terdampak. Pemulihan dapat berupa pengembalian hak apabila dimungkinkan secara hukum, pemberian ganti kerugian, pemulihan fungsi lingkungan, penghentian kegiatan yang menimbulkan kerugian, atau tindakan korektif lainnya. Perlindungan represif berfungsi memberikan konsekuensi hukum atas pelanggaran sekaligus memulihkan hak atau kondisi yang dirugikan sejauh dimungkinkan oleh hukum.

Dalam perspektif teori ekosistem, tanah dalam pembangunan *food estate* tidak dapat dipandang semata-mata sebagai komoditas atau faktor produksi, tetapi sebagai bagian dari sistem ekologis dan sosial yang saling berkaitan. Kerugian masyarakat tidak hanya terjadi ketika hak atas tanah hilang secara formal, tetapi juga ketika perubahan fungsi tanah menghilangkan fungsi ekologis dan sumber penghidupan masyarakat. Kajian mengenai *food estate* di kawasan hutan menunjukkan keterkaitan antara penggunaan lahan, konflik, dan keberlanjutan ekologis (Dewia, Kuncahyo & Mardiana, 2025). Perlindungan hak atas tanah harus diikuti perlindungan ekosistem yang melekat pada tanah tersebut, karena kerusakan hutan, degradasi lahan gambut, gangguan tata air, dan penurunan kualitas tanah tidak selalu dapat dipulihkan melalui kompensasi finansial.

Teori ekosistem menguji kecukupan perlindungan hukum berdasarkan kemampuan mekanisme hukum mempertahankan keterkaitan antara tanah, masyarakat, dan fungsi ekologisnya. Perlindungan yang hanya diberikan setelah hak formal dilanggar, tanpa mencegah kerusakan ekosistem sebagai sumber penghidupan masyarakat, belum sepenuhnya memenuhi parameter ekosistem. Teori keadilan antargenerasi memberikan parameter tambahan dalam menilai

pemanfaatan tanah untuk *food estate*. Pemanfaatan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang harus tetap mempertahankan kualitas dan ketersediaannya bagi generasi mendatang. Konsep *conservation of options*, *conservation of quality*, dan *conservation of access* dapat digunakan untuk menilai apakah pembangunan tetap menjamin pilihan, kualitas, dan akses terhadap sumber daya bagi generasi berikutnya (Wibisana, 2017).

Dalam konteks *food estate*, *conservation of options* berarti mempertahankan pilihan pemanfaatan tanah dan sumber daya bagi generasi mendatang. *Conservation of quality* menekankan pemeliharaan kualitas tanah, air, hutan, dan ekosistem, sedangkan *conservation of access* menjamin akses yang adil terhadap sumber daya bagi generasi sekarang dan mendatang. Ketiga parameter tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan *food estate* tidak cukup diukur dari peningkatan produksi pangan, tetapi juga dari kemampuannya menjaga sumber daya untuk jangka panjang. Peningkatan produksi dalam jangka pendek yang disertai degradasi sumber daya yang sulit dipulihkan menunjukkan ketidakseimbangan antara manfaat generasi sekarang dan beban ekologis generasi mendatang. Hilangnya akses masyarakat lokal terhadap tanah dan sumber penghidupan tanpa pemulihan yang memadai dapat menimbulkan ketidakadilan yang berdampak hingga generasi berikutnya.

Berdasarkan pengujian tersebut, persoalan perlindungan hak atas tanah dalam rezim *food estate* bukan terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada belum terintegrasinya norma pertanahan, kehutanan, lingkungan hidup, dan tata ruang dalam mekanisme perlindungan yang khusus dan terpadu. Masing-masing rezim masih bekerja berdasarkan kewenangan sektoral sehingga potensi persoalan muncul pada titik pertemuan antarsektor. Konstruksi perlindungan hukum *food estate* dapat dirumuskan dalam empat tahap yang saling berkaitan. Pertama, verifikasi preventif. Sebelum kawasan ditetapkan atau digunakan, perlu dilakukan identifikasi status dan penguasaan tanah, keberadaan masyarakat hukum adat, batas wilayah, kesesuaian tata ruang, serta kondisi ekologis. Hasil verifikasi menjadi dasar untuk menentukan kelayakan lokasi, termasuk kemungkinan penyesuaian atau penolakan pengembangan. Kedua, perlindungan partisipatif. Masyarakat yang memiliki hubungan langsung dengan lokasi harus memperoleh informasi dan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, usul, serta keberatan. Setiap keberatan perlu dicatat, diverifikasi, dan ditanggapi oleh instansi yang berwenang sehingga partisipasi memiliki konsekuensi terhadap pengambilan keputusan dan tidak menjadi formalitas. Ketiga, perlindungan represif. Pengaduan dan penyelesaian sengketa harus disediakan berdasarkan objek permasalahan, baik terkait pertanahan, pengadaan tanah, kawasan hutan, lingkungan hidup, maupun keputusan administrasi. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan pelaksana kegiatan juga harus jelas untuk memastikan pertanggungjawaban hukum.

Keempat, pemulihan. Setiap pelanggaran yang menimbulkan kerugian terhadap masyarakat atau lingkungan harus diikuti tindakan korektif dan pemulihan sesuai karakter kerugiannya. Pemulihan tidak terbatas pada kompensasi, tetapi dapat berupa pemulihan hak atas tanah, akses terhadap sumber daya, fungsi lingkungan, dan bentuk pertanggungjawaban lain sesuai ketentuan hukum.

Konstruksi tersebut sekaligus memberikan batas terhadap kedudukan *food estate* sebagai PSN. Status PSN memang memberikan dasar bagi percepatan pembangunan, tetapi tidak mengubah kedudukan masyarakat sebagai pemegang hak yang wajib dihormati. Percepatan pembangunan karenanya tidak dapat dijadikan alasan untuk mengurangi perlindungan hukum, melainkan harus diikuti pelaksanaan prosedur perlindungan secara terkoordinasi dan pasti. Berdasarkan teori ekosistem dan teori keadilan antargenerasi, keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak atas tanah tercapai apabila perlindungan hukum dilakukan secara menyeluruh, mulai dari verifikasi sebelum tanah digunakan, partisipasi dalam pengambilan keputusan, mekanisme keberatan dan penegakan hukum, hingga pemulihan setelah terjadi kerugian. Perlindungan hak atas tanah tidak hanya mencakup kepemilikan formal, tetapi juga hubungan sosial dan ekologis masyarakat dengan tanah serta keberlanjutan sumber daya bagi generasi mendatang.

Dengan demikian, kontribusi hukum dalam pembangunan *food estate* dapat diwujudkan melalui model perlindungan berlapis yang meliputi verifikasi preventif, partisipasi dan keberatan, penegakan represif, serta pemulihan, dengan pembagian kewenangan yang jelas pada setiap tahap. Model ini mengintegrasikan norma pertanahan, kehutanan, lingkungan hidup, dan tata ruang dengan prinsip ekosistem dan keadilan antargenerasi. Dengan konstruksi tersebut, ketahanan pangan sebagai tujuan PSN tidak diposisikan berlawanan dengan perlindungan hak masyarakat, tetapi diarahkan dan dibatasi oleh mekanisme hukum yang menjamin penghormatan terhadap hak masyarakat, kelestarian fungsi ekologis, dan keadilan bagi generasi mendatang.

D. SIMPULAN DAN SARAN

Konstruksi hukum *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional dalam mewujudkan ketahanan pangan pada dasarnya telah memiliki dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menyediakan dan mengelola sumber daya bagi pembangunan pangan. Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa konstruksi tersebut belum sepenuhnya membentuk pengaturan yang terintegrasi antara ketentuan PSN, pertanahan, kehutanan, tata ruang, dan perlindungan lingkungan. Ketidakselarasan tersebut terutama terlihat pada kebutuhan untuk menyeimbangkan kemudahan dan percepatan pelaksanaan PSN dengan kewajiban memenuhi persyaratan penguasaan dan pengadaan tanah, penggunaan kawasan hutan, kesesuaian tata ruang,

serta perlindungan lingkungan. Konstruksi hukum *food estate* perlu diperkuat melalui harmonisasi antarregulasi yang memperjelas hubungan kewenangan, prosedur, dan persyaratan pada masing-masing rezim hukum, sehingga pencapaian ketahanan pangan tetap berada dalam kerangka negara hukum dan pembangunan berkelanjutan.

Keseimbangan antara kepentingan pembangunan *food estate* sebagai PSN dan perlindungan hak atas tanah masyarakat belum sepenuhnya terjamin apabila mekanisme percepatan pembangunan tidak disertai perlindungan yang memadai terhadap hak masyarakat, termasuk masyarakat hukum adat, serta partisipasi yang bermakna dalam proses pengambilan keputusan. Hasil analisis menunjukkan bahwa kecukupan rezim hukum *food estate* tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh efektivitasnya dalam memberikan kepastian status dan penguasaan tanah, mencegah konflik agraria, menjamin perlindungan lingkungan, dan memastikan distribusi manfaat pembangunan. Harmonisasi perlu diarahkan pada penguatan norma dan mekanisme perlindungan hak atas tanah masyarakat dalam setiap tahapan penyediaan dan pemanfaatan lahan *food estate*, termasuk kejelasan prosedur pengadaan tanah, pengakuan hak masyarakat hukum adat, partisipasi masyarakat, serta pengawasan terhadap dampak sosial dan ekologis, agar kepentingan ketahanan pangan dapat berjalan seimbang dengan perlindungan hak masyarakat dan keadilan antargenerasi.

Pemerintah perlu melakukan penguatan dan harmonisasi regulasi mengenai *food estate* sebagai Proyek Strategis Nasional dengan menempatkan perlindungan hak atas tanah, keberlanjutan ekologis, dan keadilan antargenerasi sebagai persyaratan utama dalam setiap tahapan pembangunan. Penguatan tersebut perlu diwujudkan melalui kejelasan status dan batas penguasaan tanah, pemetaan serta pengakuan hak masyarakat hukum adat, pelibatan masyarakat secara bermakna sejak tahap perencanaan dan penetapan lokasi, serta penerapan kajian daya dukung dan daya tampung lingkungan secara ketat. Selain itu, diperlukan mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa yang efektif untuk memastikan bahwa percepatan pembangunan *food estate* tidak mengakibatkan konflik agraria, kehilangan sumber penghidupan masyarakat, maupun degradasi ekosistem. Dengan demikian, keberhasilan *food estate* sebagai PSN tidak hanya diukur berdasarkan peningkatan produksi pangan, tetapi juga berdasarkan terjaminnya hak masyarakat, terpeliharanya fungsi ekologis tanah dan sumber daya alam, serta terwujudnya ketahanan pangan yang berkelanjutan dan berkeadilan bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Dewia, Sevana., Kuncahyo, Budi., & Mardiana, Rina. (2025). Scenario for Sustainable Food Plantation Forest Management in the Former Peatland Development Area of Central

Kalimantan, Indonesia. *Journal of Natural Resources and Environmental Managemen*, Vol. 15, (No. 3), p.392-404. <https://doi.org/10.29244/jpsl.15.3.392>

Dheri, P. P. (2026). Perlindungan Lingkungan Hidup sebagai Implementasi Asas Pembangunan Berkelanjutan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. *Juragan: Jurnal Ragam Pengabdian-Penelitian*, Vol. 3, (No. 2), p.2974-2983. <https://doi.org/10.62710/wqsfd71>

Fatahullah., & Hilmi, Muhammad Aldian. (2024). Food Estate: Ancaman ataukah Peluang bagi Ketahanan Pangan Indonesia? *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (JEPA)*, Vol. 8, (No. 4), p.1313-1326. Retrieved from <https://jepa.ub.ac.id/index.php/jepa/article/view/ub.jepa.2024.008.04.7>

Haryanti, Rosiana., & Alexander, Hilda B. (2020). *Food Estate' dan Kilas Balik Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar*. Retrieved from <https://www.kompas.com/properti/read/2020/06/24/070000221/food-estate-dan-kilas-balik-proyek-lahan-gambut-sejuta-hektar?page=all>.

Irwania, Sabitah., Hariyadi., & Kartodihardjo, Hariadi. (2022). Analysis of Policy Implementation for Peatland Ecosystem Degradation Control on Community Land in the Ex-PLG Area of Central Kalimantan Province. *Jurnal Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan (JPSTL)*, Vol. 12, (No. 1), p.34-45. <https://doi.org/10.29244/jpsl.12.1.34-45>

Marpaung, Yohana Tamara Sopyana Br., & Putrijanti, Aju. (2026). Analisis Yuridis tentang Pelanggaran Notaris terhadap Kode Etik Terkait Pemalsuan Akta Otentik. *Notarius*, Vol. 19, (No. 1), p.17-33. <https://doi.org/10.14710/nts.v19i1.75280>

Muhammad, Raihan., Pebriyani, Aulia., Fithriyatirrizqoh., Martitah., & Sulistianingsih, Dewi. (2025). Analisis Kebijakan Pembangunan Food Estate di Indonesia dalam Bingkai Teori Hukum Pembangunan Ala Mochtar Kusumaatmadja. *Book Chapter Hukum dan Politik dalam Berbagai Perspektif*, Vol. 4, p.79-101. <https://doi.org/10.15294/hp.v4i.608>

Mutia, An Nissa Ayu., Nurlinda, ida., & Astriani, Nadia. (2022). Pengaturan Pembangunan Food Estate pada Kawasan Hutan untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan di Indonesia. *Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 6, (No. 2), p.225-237. <https://doi.org/10.24970/bhl.v6i2.259>

Nendissa, J. E. (2022). Teori Konflik Sosiologi Modern terhadap Pembentukan Identitas Manusia.

Jurnal Pendidikan Sosiologi Undiksha, Vol. 4, (No. 3), p.69-76.
<https://doi.org/10.23887/jpsu.v4i3.53615>

Nugraha, Naufal Aditya., Wicaksono, Irham., Amrullah, Muchamad Fatchurochman., Danis Adhi, Danendra., Fikri, Muhammad Adymas Hikal. (2026). Food Estate sebagai Kegagalan Konstitusional: Tinjauan Hukum Lingkungan atas Konflik Agraria, Degradasi Gambut, dan Penggusuran Masyarakat Hukum Adat di Papua dan Kalimantan. *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, Vol. 16, (No. 7).
<https://doi.org/10.6679/h32gtj59>

Rachmawati. (2023). *Proyek Food Estate di Kalteng: 600 Hektar Perkebunan Singkong dan Ribuan Hektar Sawah Baru Mangkrak*. Retrieved from
<https://regional.kompas.com/read/2023/03/17/151600178/proyek-food-estate-di-kalteng-600-hektar-perkebunan-singkong-dan-ribuan?page=all>

Rasman, Alsafana., Theresia, Eliza Sinta., & Aginda, M. Fadel. (2023). Analisis Implementasi Program Food Estate sebagai Solusi Ketahanan Pangan Indonesia. *JHTS: Holistic: Journal of Tropical Agriculture Sciences*, Vol. 1, (No. 1), p.36-68.
<https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>

Sari, A. C. F. S. (2024). Proyek Strategis Nasional Bernama Food Estate: Ancaman Otonomi Petani dan Keragaman Sumber Pangan Lokal di Desa Umbu Mamujuk, Sumba Tengah. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 6, (No. 3), p.352-375.
<https://doi.org/10.14710/jphi.v6i3.352-375>

Setu, Fransiskus A., Angel, Silvira., Yigibalom, Arite L., Ganul, Selina., Hasiri, Elizabeth F. E., & Maritikasari, Kurnia. (2025). Food Estate dan Masa Depan Ekonomi Kerakyatan: antara Strategi Ketahanan Pangan dan Realitas Ketimpangan. *Jurnal Pendidikan Ekonomi Undiksha*, Vol. 17, (No. 3), p.651-659.
<https://doi.org/10.23887/jjpe.v17i3.98877>

Sulaeman., Rahmatullah, Rio Akbar., Firdaus, Fauzan., Fadhilah, Iftitaha., Rahmadani, Karina., & Hanny, Rossa Putri. (2025). Food Estate: Antara Ambisi dan Realitas. *Policy Brief: Pertanian, Kelautan, Biosains Tropika*, Vol. 7, (No. 4), p.1460-1464.
<https://doi.org/10.29244/agro-maritim.0704.1460-1466>

Syafliansah., Royani, Esti., Gultom, Juni., & Selamat, Hari. (2025). *Metode Penelitian Hukum*. Sleman: Zahir Publishing.

Syofiarti., Fatimah, Titin., & Ravhena, Pujha. (2024). Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan sebagai Ketahanan Pangan Nasional. *JURNAL SULO: Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Vol. 12*, (No. 2), p.273-298. <https://doi.org/10.29103/sjp.v12i2.18405>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pelaksanaannya.

Wibisana, A. G. (2017). Perlindungan Lingkungan dalam Perspektif Keadilan antar Generasi: Sebuah Penelusuran Teoritis Singkat. *Masalah-Masalah Hukum, Vol. 46*, (No. 1), p.9-19. <https://doi.org/10.14710/mmh.46.1.2017.9-19>

Yulis, S. (2025). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Kerangka Analisis Isu Hukum Kontemporer. *Locus Journal of Academic Literature Review, Vol. 9*, (No. 9), p.808-816. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v4i9.800>