

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan pemerintah pada dasarnya adalah suatu keputusan oleh pemerintah atau aparaturnya yang mempunyai tujuan atau solusi dalam menghadapi masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum. Kebijakan tersebut dapat berupa undang-undang, peraturan Presiden, peraturan daerah, peraturan Pemerintah, keputusan lain yang mempengaruhi kehidupan warga negara membentuk suatu bentuk kebijakan publik.

Kebijakan pemerintah ataupun kebijakan publik tentu diperuntukkan bagi warga negara Indonesia, melalui pendidikan pancasila kewarganegaraan dengan paradigma baru pengembangan pendidikan demokrasi mengembangkan tiga fungsi kecerdasan warga negara (civil intelligence), membina tanggung jawab warga negara (civic responsibility) dan mendorong partisipasi warga negara (civic participation). Kecerdasan warga negara yang dikembangkan untuk membentuk warga negara yang baik bukan hanya dalam dimensi rasional melainkan juga dalam dimensi spritual, emosional dan sosial, dengan begitu kebijakan - kebijakan baru dan aturan pemerintah bercirikan multidimensi. Tujuan dari pendidikan pancasila dan kewarganegaraan yaitu untuk mewujudkan warga negara yang baik (good citizenship), yang mampu berpartisipasi dalam formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik guna mencapai kesejahteraan dan keamanan bangsa.

Kebijakan publik merupakan faktor penting dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Hal ini tergantung pada setiap kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah dan dampak dari target audiensnya. Namun, kebijakan publik yang diterapkan seringkali tidak menguntungkan rakyat dan hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu. Dengan demikian, kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus berpihak pada rakyat dan bertujuan untuk menyelesaikan segala permasalahan yang ada di masyarakat. Makna kebijakan pemerintah itu terdiri dari makna kebijakan dan makna pemerintah. Sehingga dapat dijelaskan melalui ahli yang melakukan penelitian.

Anderson mengemukakan bahwa kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Selain itu kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh suatu aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan (Hayat, 2018)

Dengan demikian kebijakan sebagai bentuk tindakan yang ditetapkan dan mempunyai arti penting dalam mempengaruhi kehidupan orang. Sehingga mereka juga mendefinisikan kebijakan pemerintah merupakan tujuan tertentu, dan serangkaian tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada waktu tertentu dalam kaitannya dengan respon subjek terhadap suatu permasalahan krisis.

Pada penelitian kali ini fenomena kebijakan yang dibahas yaitu tentang kebijakan *food estate* (lumbung pangan), sebagai masyarakat kita tidak lagi merasa asing dengan yang namanya food estate. Program lumbung Pangan republik Indonesia (RI) terus di tingkatkan untuk mempercepat ketahanan pangan Indonesia. Selain Kabupaten Humbang Hasundutan Sumatera Utara, Kabupaten

Pulau Pisau Kalimantan Tengah, juga menjadi kawasan *food estate*. Melalui survey investigation design (SID) dan Detail engineering design (DED) oleh kementerian pertanian, ada 1.000 hektare lahan di kabupaten Humbang Hasundutan yang memenuhi standart, baik dari segi iklim cuaca, dan tekstur tanah yang baik digunakan tempat bercocok tanam dinilai dari banyaknya masyarakat Humbang Hasundutan yang berprofesi sebagai petani. Selain itu Humbang Hasundutan merupakan pemasok hasil tanaman hortikultura berkualitas tiap tahunnya di Indonesia (Diskominfo Humbahas, 2022).

Kabupaten Humbang Hasundutan berada pada ketinggian 330-2.075 m diatas permukaan laut, ketinggian antara 1000-1500m dpl (didas permukaan laut) sekitar 48% meliputi Kecamatan Dolok Sanggul, Pollung, Lintongnihuta, Paranginan, Onanganjang, Sijamapolang. Kemudian iklim di Kabupaten Humbang Hasundutan tergolong dalam daerah tropis basah dengan dua musim yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Musim kemarau biasanya terjadi pada bulan April sampai dengan bulan Agustus dan musim penghujan biasanya terjadi pada bulan September sampai dengan Maret, ketinggian tempat dari permukaan laut berpengaruh terhadap suhu udara, yaitu setiap naik 100 m suhu akan turun rata rata  $0,6^{\circ}$  sehingga makin tinggi suatu tempat akan menyebabkan daerah tersebut memiliki suhu lebih rendah. Suhu udara di Kabupaten Humbang Hasundutan berkisar antar  $17^{\circ}\text{C}$ - $29^{\circ}\text{C}$  dan rata rata curah hujan di Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2018 sebesar 228,7 mm. Jumlah rata rata hari hujan yang terjadi tahun 2018 sebesar 18 hari hujan. Dengan demikian Kabupaten Humbang Hasundutan mampu memenuhi kesuburan tanah dengan curah hujan dengan rata rata tersebut. Humbang Hasundutan dikenal dengan hutan lindung

yang luas dan tanah adat yang telah turun temurun untuk dijaga dan digunakan secara adat. Selain itu kabupaten merupakan salah satu wilayah yang memiliki (Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus/ KHDTH), Taman Sains Dan Teknologi Herbal (TSTH) tepatnya di Kecamatan Pollung, yang bertujuan untuk membuat lokasi budidaya dan pengembangan tanaman herbal dari seluruh Indonesia, melaksanakan penelitian dan pembuatan obat – obatan herbal berskala internasional serta direncanakan juga menjadi pusat penelitian dan sumber bibit unggul untuk pertanian di Kabupaten Humbang Hasundutan khususnya tanaman hortikultura.

Dengan demikian kabupaten Humbang Hasundutan merupakan kabupaten yang sangat produktif untuk dijadikan lumbung pangan (food estate). Melalui beberapa tahap, Pemerintah setempat membuat kebijakan untuk menggunakan tanah adat sebagai lahan Food Estate. Pemerintah berharap Kabupaten Humbang Hasundutan menjadi lumbung pangan yang berkualitas dalam Negara Indonesia. Salah satu contoh food estate terbilang berhasil yaitu yang terdapat pada Kalimantan Tengah yang pengembangannya bersifat jangka panjang yaitu Penyediaan lahan baru berupa rehabilitasi lahan eksisting dengan memasang peralatan pendukung produktivitas lahan, khususnya untuk irigasi dan drainase di daerah rawa. Tujuan pengembangannya adalah untuk membuat lahan baru di Kalimantan Tengah. Lahan tanam pangan ini merupakan sisa dari Program Sawah Sejuta Hektar yang dicanangkan Presiden Soeharto 30 tahun lalu. Dari 2020 hingga 2021, 30.000 hektar lahan pertama akan ditanami. Dalam anggaran 2022-2023 akan dilaksanakan tambahan 110.000 hektar yang akan diproduksi. Selanjutnya akan dilaksanakan oleh pemerintah berikutnya. Untuk mendukung

pengembangan kawasan hortikultura di Swamp Food Estate Kalimantan Tengah, Benih Hortikultura telah memastikan ketersediaan 3.000 bibit varietas Orange Dark, 12.000 bibit Durian varietas Kromo Banyumas dan 10.000 Batang Kelengkeng.

Berbeda dengan food estate Humbang Hasundutan , food estate di kabupaten Kalimantan Tengah tidak dengan membuka hutan atau berada dilahan gambut, namun dengan mengembangkan persawahan yang telah diusakan petani sejak 20 tahun lalu. Pengelolaan intensif yang dilakukan untuk meningkatkan prosduktifitas yang ada dari lahan tersebut dan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat tentunya. Food estate sebagai perencanaan pertanian modern nasional masa depan adalah konsep pembangunan pangan yang dilaksanakan secara komprehensif yang mencakup pertanian, perkebunan, dan peternakan di wilayah yang luas yang terdiri dari beberapa kelompok pertanian dan peternakan. Artinya, pada lahan yang sangat luas akan muncul pusat pertanian secara berkesinambungan dan modern, karena proses pertanian dan pengolahan hasilnya akan dikendalikan oleh model pertanian digital, dan cara pertanian konvensional dengan bajak dan cangkul dengan tenaga manusia. Secara berkesinambungan dan modern, karena proses pertanian dan pengolahan hasilnya akan dikendalikan oleh model pertanian. Tentu program food estate di Kalimantan tengah dilaksanakan sebagai upaya pemenuhan ketersediaan pangan dalam negeri yang juga dilandasi upaya pemerintah dalam mendorong pemulihan dan pengembangan ekonomi yang fokus kepada masyarakat sebagai bagian penanganan pandemic covid-19.

Pada Kebijakan pemerintah yang menggunakan beberapa lahan di Desa Siria ria kabupaten Humbang Hasundutan sebagai tempat *food estate* (lambung

pangan). Melalui informasi yang peneliti dapatkan dalam *food estate* ditanami berupa, bawang putih, bawang merah, kentang dan tanaman tanaman lainnya. Padahal Sebelumnya lahan tersebut merupakan lahan kosong dan beberapa di tumbuh pohon kemenyan atau (haminjon yang sering disebutkan orang batak) yang menjadi lahan pencaharian masyarakat setempat yaitu hutan kemenyan (haminjon) yang tumbuh tanpa ditanami sebelumnya, secara turun temurun. *Food estate* merupakan konsep yang mendorong pertanian skala besar dengan kolaborasi Negara dan investasi. Melalui beberapa sumber dan melalui observasi, menjelaskan bahwa kebijakan tersebut sangat berpengaruh besar terhadap masyarakat Desa Siria ria, Humbang Hasundutan, dikawasan *food estate* dulunya hutan kemenyan, sehingga sangat berpengaruh pada struktur/tekstur tanah yang berpindah pada tanaman hortikultura. Masyarakat desa tersebut juga mengatakan rasa keberatan dengan digunakannya lahan mereka yang dulunya hutan kemeyan dan juga tanah adat untuk *food estate* (lumbung pangan). Bukan hanya masyarakat disana mengatakan hal tersebut, peneliti juga berkomunikasi dengan perangkat desa yaitu Ibu Jonner Sihombing yang juga mengatakan bahwa benar bahwa setelah berjalannya kebijakan tersebut terdapat permasalahan yang melibatkan masyarakat setempat. Dimana masyarakat berharap supaya pemerintah memikirkan ulang *food estate* ini karena masyarakat masih mampu memproduksi pangan diwilayahnya. *Food estate* perlu dievaluasi karena tidak pro terhadap rakyat, lebih banyak kepada pengusaha yang akan menikmati hasil besar, sedangkan rakyat disekitar lokasi hanya bekerja sebagai buruh.

Dari beberapa fenomena diatas mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah adat untuk dijadikan lahan *food estate* di

Desa Siria ria Humbang Hasundutan merupakan kebijakan yang masih belum dapat diterima oleh beberapa masyarakat di desa tersebut. Maka dari itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Persepsi Masyarakat Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Pemanfaatan Tanah Adat Sebagai Lahan Food Estate Di Kabupaten Humbang Hasundutan ”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dalam melaksanakan penelitian yang berjudul “ Persepsi Masyarakat Terhadap Kebijakan Pemerintah Pemanfaatan Tanah Adat Sebagai Lahan *Food Estate* di Desa Siria ria Kabupaten Humbang Hasundutan”. Membutuhkan identifikasi yang bertujuan untuk mengumpulkan masalah yang akan diteliti. Adapun identifikasi masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Lahan yang digunakan sebagai food estate merupakan tanah adat
2. Terdapat isu yang menyatakan Masyarakat Desa Siria keberatan dengan adanya kebijakan *food estate* yang mampu mempengaruhi kesejahteraan masyarakat.
3. Hutan haminjon (kemenyan) diganti dengan tanaman hortikultura yang mampu mempengaruhi struktur / tekstur tanah dan perubahan iklim.
4. Beberapa lembaga mengatakan bahwa Kebijakan *food estate* ini merupakan konsep pertanian tanpa petani.

## **1.3 Batasan Masalah**

Batasan masalah merupakan bentuk pengarahan pembahasan penelitian sehingga tidak mengalami penyempitan ataupun pelebaran pokok masalah supaya penelitian tersebut lebih terstruktur dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Melihat luasnya ruang lingkup yang akan dibahas,

dalam hal ini peneliti membatasi masalah agar lebih terarah, sehingga memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian. Dalam hal ini peneliti membatasi masalah yaitu bagaimana Persepsi Masyarakat Terhadap Kebijakan Pemerintah dalam pemanfaatan tanah adat sebagai lahan *Food Estate* Di Desa Si Ria Ria, Kecamatan Pollung, Kabupaten Humbang Hasundutan.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah diatas yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah

1. Bagaimana Persepsi masyarakat terhadap kebijakan Pemerintah Dalam Pemanfaatan Tanah Adat Sebagai Lahan Food Estate Di Desa Si Ria Ria Kabupaten Humbang Hasundutan.
2. Bagaimana hasil penerapan kebijakan food estate bagi masyarakat Desa Siria- ria Kabupaten Humbang Hasundutan.

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu untuk memahami Persepsi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah dalam Pemanfaatan Tanah Adat Sebagai Lahan Food Estate Di Desa Si Ria Ria Kabupaten Humbang Hasundutan. Dan untuk mengetahui hasil penerapan /implementasi kebijakan food estate bagi masyarakat desa si Ria Ria Kecamatan Pollung, yang telah diberlakukan sejak tahun 2020.



## 1.6 Manfaat Penelitian

### 1.6.1 Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pengetahuan bagi masyarakat dan pemerintah dalam melakukan ataupun mengajukan suatu kebijakan, Memberikan sumbangan ilmiah dalam ilmu dibidang politik terutama dalam menganalisis sebuah kebijakan pemerintah melalui metode Kualitatif deskriptif.

### 1.6.2 Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan informasi khususnya terhadap masyarakat terkait dengan kebijakan pemerintah *food estate*. Selain itu penelitian ini diharapkan menjadi salah satu aspek yang dipertimbangkan dalam upaya pelaksanaan kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat.