



Pangan untuk Siapa?

*Politik Pangan di Indonesia
dan Marginalisasi yang Mengiringi*



TENTANG JURNAL

Jurnal Populer Hak atas Pangan dan Gizi Edisi 01 Januari 2021 ini bertajuk *Pangan untuk Siapa? Politik Pangan di Indonesia dan Marginalisasi yang Mengiringi*. Sesuai judulnya, maksud dari jurnal populer ini adalah untuk menyajikan esai dan artikel yang menyoal soal politik pangan dan menelisik, siapakah yang sebenarnya diuntungkan dan siapa yang dikesampingkan dari sistem pangan di Indonesia?

Dalam edisi ini, terdapat sepuluh tulisan dari kontributor yang akan menguatkan pemahaman kita akan politik pangan dan kasus-kasus marginalisasi rakyat kecil dari sumber penghidupan serta pangan mereka. Kesepuluh tulisan ini telah melalui proses *blind review* oleh tiga reviewer yang ditunjuk oleh FIAN Indonesia yang berkompeten dalam bidang gaya bahasan, substansi, dan penggunaan bahasa.

Jurnal Hak Atas Pangan dan Gizi adalah jurnal populer yang diterbitkan FIAN Indonesia setiap enam bulan sekali. Memiliki fokus isu yang berbeda dalam setiap penerbitannya, jurnal ini berusaha menghubungkan isu-isu pangan tertentu dengan kerangka pikir pemenuhan hak atas pangan dan gizi di Indonesia.

JURNAL HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

Penerbit	: FIAN Indonesia
Penanggung Jawab	: Laksmi A. Savitri
Pemimpin Redaksi	: Gusti Nur Asla Shabia

Kontak Redaksi

Email	: indonefian@gmail.com
Website	: http://fian-indonesia.org
Instagram	: @fianindonesia
Twitter	: @IndonesiaFian

“ Yet food is also political matter, with questions of how food system systems are constituted, how they change (or do not change), and who gains or loses implicating relations of many kinds, between diverse actors.

– **Melissa Leach, et al., dalam Food Politics and Development (2020)**

DAFTAR ISI

HAK ATAS PANGAN DAN GIZI, SEBUAH PENGANTAR — Gusti Nur Asla Shabia	1-6
HAK ATAS BENIH ADALAH HAK ATAS PANGAN DAN GIZI — Dian Pratiwi Pribadi	7-13
PRAKTIK PENGELOLAAN HANDEEL DAN KEDAULATAN PANGAN — Edy Subahani (Oeban Hadjo)	14-18
KONSESI MENCAPLOK SAWAH, PETANI SEMAKIN TERDESAK — Imam Mas'ud & Dewi Sutejo	19-25
PANGAN LOKAL DAN NEGARA KESEJAHTERAAN: SOLUSI ATAS PASOKAN PANGAN DI PERKOTAAN — Adrianus Venda Pratama Putra dan Rewina Ika Pratiwi	26-33
YANG BERANGGUNGJAWAB ATAS PANGAN INDONESIA — Gusti Nur Asla Shabia	34-38
TUNA: ANTARA PEMENUHAN KECUKUPAN PANGAN DAN KOMODITAS PANGAN — Amir Mahmud	39-45
MARGINALISASI DAN KERAWANAN PANGAN DI TENGAH PERKEBUNAN SAWIT: CATATAN DARI LAPANGAN —Izzudin Prawiranegara dan Noor Vita Anggraeni	46-55
KNIA DAN HAK PANGAN WARGA KUALANAMU — Iswan Kaputra	56-66
PROYEK CITARUM HARUM DAN PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN MASYARAKAT — Kasiyono	67-71



HAK ATAS PANGAN DAN GIZI, SEBUAH PENGANTAR

Gusti Nur Asla Shabia

Email: shabia.oikonnea@gmail.com

FIAN Indonesia

Abstrak: Hak atas pangan dan gizi merupakan hak yang harus dipenuhi untuk seluruh manusia, baik laki-laki, perempuan, dan anak. Pemenuhan hak ini juga tak dapat dipisahkan dari usaha-usaha membangun kedaulatan pangan, bukan hanya terbatas pada usaha membangun 'ketahanan pangan'. Tulisan ini memaparkan bagaimana hak atas pangan dan gizi harus dipenuhi dan bagaimana pemenuhannya berelasi dengan kedaulatan pangan.

Kata Kunci: hak atas pangan dan gizi, muatan normatif, kedaulatan pangan.

Memahami Hak atas Pangan dan Gizi (HAPG)

Apa itu hak atas pangan dan gizi? Secara sederhana, hak atas pangan dan gizi merupakan hak yang diwujudkan ketika setiap laki-laki, perempuan, dan anak, secara individual ataupun dalam komunitas bersama orang lain, memiliki akses fisik dan ekonomi setiap saat terhadap pangan yang layak, atau ketika mereka memiliki sarana untuk memperoleh makanannya (Mutaqin, 2018). Hak atas pangan dan gizi ini merupakan hak yang terlahir sebagai kebutuhan dasar manusia sebagai makhluk hidup dan merupakan kewajiban mengikat yang dikukuhkan oleh hukum internasional.

Dari definisi di atas, bisa dikritisi bahwa hak atas pangan dan gizi memperhatikan tiga elemen, yakni:

1. Memperhatikan pemenuhan di setiap lapisan **gender, usia, kelas**, tanpa kecuali;
2. Memperhatikan akses pangan di tingkat **individu** maupun **kolektif**, karena fenomena kelaparan dan malnutrisi tidak hanya terjadi secara perseorangan, tetapi bisa ditemukan dalam tingkatan rumah tangga hingga secara kolektif dalam suatu unit masyarakat;
3. Menekankan bahwa akses terhadap pangan juga memperhatikan **sarana** untuk memperolehnya dan ketika berbicara **sarana**, maka kita akan berbicara pula soal **kepemilikan dan penguasaan**.

Tiga nukilan kisah di bawah ini dapat menjadi titik tolak untuk melihat bagaimana kita mengkritisi *terwujud* atau *tidak terwujud*-nya pemenuhan hak atas pangan dan gizi.

Satu. "Hari ini adalah hari ketiga saya menginap di tenda keluarga di desa adat Auyu di Boven Digul, sebuah distrik yang dikelilingi hutan di selatan Papua. Perempuan adat seperti Paskalina biasanya tidur di tempat perlindungan sementara ini tatkala berburu di dalam hutan dan memanen sagu, makanan utama mereka yang tumbuh liar dalam belukar. Namun, selama empat tahun terakhir, area di sekitar bivak telah terkonversi menjadi perkebunan kelapa sawit. Saat ini, Paskalina harus bertahan hidup dengan menjual produk yang tumbuh di halaman rumahnya, kemudian dijual di pasar yang ditempuhnya dengan berjalan kaki selama dua jam, melalui jalanan berlumpur di tengah perkebunan sawit." (Vembrianto, 2019)

Dua. Menjelang petang, Jumat (22/5/2020), Rustoni (45) masih sibuk berkeliling dengan sepeda motor tiga roda di Desa Gebang Udik, Kecamatan Gebang, Kabupaten Cirebon, Jawa Barat. Nelayan tersebut sedang mengirim beras hasil panen petani Kertasemaya, Kabupaten Indramayu, kepada nelayan lain. Beras putih tanpa kutu itu merupakan "balasan" petani setelah menerima hasil tangkapan nelayan setempat. Sebelumnya, Rustoni membeli

hasil laut nelayan yang sulit terserap pasar. [...] Hasil tangkapan nelayan tersebut lalu dibarter dengan 2,2 kuintal beras petani di Kertasemaya. Transaksi tidak menggunakan uang kertas, elektronik, apalagi kartu kredit. Pertukaran berdasarkan kebutuhan. Nelayan perlu beras. Sebaliknya, petani butuh ikan sebagai lauk. (Ashri, 2020)

Tiga. Di sebuah desa di bagian barat daya Rajasthan, seorang perempuan biasanya baru bisa duduk dan memuaskan rasa laparnya ketika seluruh anggota dalam keluarga telah menandakan makanannya; lelaki yang pertama, anak-anak yang kedua, dan mereka—sang perempuan—terakhir. “Bagi masyarakat miskin pedesaan, khususnya, distribusi pangan dalam rumah tangga tidak ditentukan berdasarkan kebutuhan,” begitu yang termaktub dalam “Right to Food in India”, tulisan dari Pusat Studi Sosial dan Ekonomi di Hyderabad yang diterbitkan tahun 2003. “Pencari nafkah mendapatkan makanan yang paling layak (konsumsi), anak-anak mendapatkan porsi berikutnya, dan perempuan memperoleh sisa-sisa.” (Bahri, 2017)

Kisah pertama, yang ditulis oleh Albertus Vembrianto ketika bertandang ke sebuah lokasi masyarakat adat di Papua, menggambarkan sebuah situasi pemenuhan pangan dan sistem ekonomi yang berubah karena adanya transformasi lahan, yang selanjutnya menggusur sumber-sumber kehidupan mereka. Dulunya masyarakat adat Auyu di Boven Digul memenuhi kebutuhan pangan mereka secara subsisten dengan pergi ke hutan dan berburu makanan yang tersedia di sana. Sementara saat ini, mereka harus ambil andil dalam sistem ekonomi pasar dengan menjual produk yang tumbuh di halaman rumah, yang belum tentu menghasilkan pendapatan yang mumpuni. Semua ini karena adanya perubahan ruang hidup di sekitarnya akibat perusahaan kelapa sawit, sehingga hutan sagu sudah tidak ada lagi. Sebagai akibatnya, pendapatan yang tidak memadai itu hanya dapat membeli produk-produk pangan yang tidak bergizi dan “sekenanya”. Makanan bergizi yang dulu didapatkan warga dari hutan kini harus digantikan dengan produk-produk pasar. Dari kisah ini, kita dapat melihat bahwa isu pemenuhan hak atas pangan dan gizi sangat tergantung dengan **ketersediaan** pangan, **keberlanjutan**, dan **akses**. Dalam kasus ini, akses

tertutup dan ketersediaan pangan yang bergizi tidak ada lagi karena adanya konversi lahan oleh perkebunan sawit.

Sedangkan kisah yang kedua lebih menyoroti tentang inisiatif pemenuhan pangan dan gizi “dari bawah”, di mana pelaku-pelakunya adalah dua tipe produsen pangan skala kecil berbeda yang saling bertukar komoditas yang mereka butuhkan, alias *barter*. Bila ditelisik lebih jauh, permasalahan dari kedua produsen pangan kecil ini adalah jatuhnya harga beli di tengkulak untuk komoditas mereka dalam situasi pandemi. Bila ditelisik lebih jauh lagi, permasalahan ini juga mengada karena negara—melalui lembaga atau institusi yang khusus mengurus bidang distribusi pangan—tidak mampu untuk menjembatani penawaran dari produsen dengan permintaan dari konsumen, sehingga para produsen memutuskan untuk menyelamatkan diri alih-alih berpegang dengan ketiadaan bantuan, yakni dengan menjembatani satu sama lain dan membuat komoditas mereka menjadi **terjangkau** untuk dikonsumsi. Ini adalah contoh pertukaran yang dilandasi oleh semangat “self-help” atau kemandirian.

Terakhir, kisah ketiga melukiskan pentingnya menyoroti permasalahan gender dalam mengkritisi pemenuhan hak atas pangan dan gizi, dan berusaha merelevansikannya dengan kultur setempat yang mengeksklusi pihak-pihak tertentu dalam pemenuhan pangan yang layak, dalam hal ini perempuan. Di banyak masyarakat, bukan hanya di pedesaan barat daya Rajasthan, perempuan masih ditaruh sebagai orang terakhir yang mendapatkan jatah makan dalam sebuah rumah tangga, karena masih adanya pandangan bahwa lelaki adalah gender utama yang harus diprioritaskan dalam banyak hal—termasuk dalam urusan makan-memakan. Ada semacam tabu yang dibangun ketika perempuan atau sang istri memutuskan untuk makan duluan; dianggap tidak menghargai suaminya. Sebagai konsekuensinya, di Rajasthan dan di masyarakat lain yang masih memiliki nilai patriarki yang sangat kuat, banyak perempuan menderita kelaparan atau gizi buruk demi mematuhi nilai-nilai yang ditanamkan secara kultural itu. Dari kisah ini, kita juga belajar bahwa pemenuhan hak atas pangan tidak cukup dengan tersedia atau tidaknya suatu pangan, tetapi apakah suatu pangan itu **terjangkau** atau tidak, dalam hal ini oleh kelompok gender tertentu.

Dari tiga kisah di atas, dapat ditarik bahwa poin-poin soal pemenuhan hak atas pangan

dan gizi sangat bergantung pada kecukupan, ketersediaan, keterjangkauan, dan keberlanjutan. Empat hal ini pun memang merupakan **muatan normatif Hak atas Pangan dan Gizi** yang sudah diatur dalam Komentar Umum No. 12 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Muatan normatif ini akan saya jabarkan juga dalam uraian di bawah, merujuk pada apa yang sudah ditulis oleh FIAN Indonesia dalam laporannya “Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia”, yakni:

Kecukupan

KBBI mendefinisikan “cukup” sebagai kata sifat yang menggambarkan keadaan yang “dapat memenuhi kebutuhan atau memuaskan keinginan dan sebagainya; tidak kurang” dan “sudah memadai” (Kemdikbud, 2020). Berarti, membicarakan kecukupan berarti juga membicarakan standar, baik standar gizi individu atau rumah tangga, atau standar suatu produk pangan dikatakan sehat dan aman untuk dikonsumsi. Komentar Umum No. 12 sendiri mengklarifikasi ini, di mana dikatakan bahwa pangan seharusnya tidak hanya layak dalam kuantitas, tetapi juga kualitas, dalam rangka mendukung pertumbuhan fisik dan mental, perkembangan dan pemeliharaan, serta kegiatan fisik yang memenuhi kebutuhan fisiologi manusia di semua tahap dalam siklus kehidupan, termasuk aspek keamanan pangan, yang berarti pangan harus “bebas dari bahan yang berbahaya”. Pangan juga harus sesuai dan diterima dengan kebudayaan yang dimiliki suatu komunitas.

Dalam hal ini, maka diperlukan keamanan pangan dan tindakan perlindungan, melalui pemerintah maupun swasta, untuk mencegah kontaminasi bahan pangan.

Ketersediaan

Ketersediaan merujuk pada kemungkinan untuk memperoleh makanan langsung dari lahan produktif atau sumber daya lainnya, yang proses distribusinya berfungsi dengan baik, di mana pemrosesan dan sistem pemasaran yang menggerakkan pangan dari lokasi produksi ke lokasi pangan tersebut dibutuhkan *sesuai* dengan permintaan yang ada (Komentar Umum No. 12, Pasal 12). Dalam artian, ketersediaan memenuhi kebutuhan dan permintaan di suatu daerah dengan pas, dan hal ini didukung dengan sistem produksi, distribusi, pemrosesan, dan pemasaran yang memadai. Kita lihat selama ini sistem pangan

yang begitu panjang dan kompleks, juga sistem pangan yang pemasarannya eksklusif secara harga dan ruang, telah menciptakan sampah pangan (*food waste*) yang akhirnya membuat ketersediaan pangan di satu wilayah tidak terpenuhi. Jadi, ketersediaan pangan berbicara soal alur, karena bukan berarti ketersediaan di wilayah produksi (hulu) berimplikasi pada ketersediaan di wilayah konsumsi (hilir).

Keterjangkauan

Akses terhadap pangan mencakup keterjangkauan ekonomi dan fisik. Keterjangkauan ekonomi tercapai ketika setiap kelompok individu, termasuk kelompok sosial yang rentan dan miskin memiliki kapasitas keuangan rumah tangga yang cukup untuk mendapatkan kebutuhan pangan dan kebutuhan lain yang mencukupi, terutama untuk kelompok yang paling rentan, seperti bayi dan anak-anak, orangtua, penyandang disabilitas, penderita gangguan jiwa serta korban bencana alam, dan orang yang hidup di daerah rawan bencana (Komentar Umum No. 12, Pasal 13). Hadiprayitno (2015) turut menambahkan bahwa poin soal keterjangkauan ini bisa diterjemahkan bahwa setiap individu dapat memastikan keterjangkauan dan akses mereka ke pangan dengan (1) memperoleh pendapatan melalui pekerjaan atau memperkerjakan diri sendiri; (2) bantuan sosial; (3) memproduksi pangan mereka sendiri, apabila mereka memiliki akses terhadap tanah dan sumber daya produktif.

Keberlanjutan

Keberlanjutan menjadi salah satu muatan normatif dalam hak atas pangan dan gizi, di mana pangan harus berlanjut—baik bagi generasi saat ini, juga untuk generasi masa depan dengan ketersediaan dan keterjangkauan jangka panjang (Komentar Umum No. 12 Pasal 7)

Muatan normatif ini lah yang kemudian menjadi syarat-syarat ideal tercapainya sebuah pemenuhan hak atas pangan yang layak.

Hubungan Kedaulatan Pangan dengan Hak Atas Pangan dan Gizi

Terkait dengan pemenuhan pangan di suatu lingkup masyarakat, selanjutnya kita bermuara pada dua versi konsep yang seringkali diperdebatkan. Manakah yang lebih baik—apakah pemenuhan pangan harus didasarkan pada konsep “ketahanan pangan”, atau konsep “kedaulatan

pangan”? Pemerintah atau negara mungkin lebih lekat mempromosikan ketahanan pangan sebagai upaya pemenuhan pangan¹, sementara gerakan-gerakan akar rumput dan organisasi masyarakat sipil cenderung berupaya untuk berpegang pada kedaulatan pangan untuk mewujudkan pemenuhan pangan yang layak². Untuk memahami hal tersebut, tentunya, kedua konsep tersebut harus ditarik lagi kepada definisi dan bagaimana istilah ini kemudian terkait dengan perkembangan sejarah dan politik dari suatu pangan.

Ketahanan pangan, sebagaimana yang didefinisikan dengan populer oleh FAO (1996) adalah kondisi di mana “semua orang, dalam setiap waktu, memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi yang memenuhi kebutuhan nutrisi mereka serta preferensi pangan untuk hidup sehat dan aktif”. Godfray et al (2010; dalam Muller et al, 2020) mencatat bahwa tiga komponen utama ketahanan pangan dalam model terkini mencakup produksi, perdagangan, dan konsumsi pangan, yang menjadi kunci tantangan memberi makan populasi global di masa depan. Retorika seperti “*feeding the world*”, “*feeding every people in the world*”, atau “*feeding global populations*” terkait erat dengan pemakaian konsep ketahanan pangan ini.

Meskipun begitu, konsep “ketahanan pangan” kini diproblematikisir oleh pandangan bahwa konsep ini, yang menekankan ketersediaan pangan “*at all times*” atau “*kapan saja*”, terhubung dengan semakin dikomodifikasikannya produk-produk pangan yang diikuti oleh fenomena disparitas atau kesenjangan. Menurut Weis (2020), komodifikasi pangan secara esensial menjelaskan bahwa seluruh golongan rakyat, di manapun di seluruh dunia, termasuk mereka yang terkategori sebagai petani kecil, harus mengakses hasil panen mereka melalui pasar (dibandingkan dengan generasi sebelumnya) dan tentunya harga dari kebutuhan pangan serta kemampuan membeli mereka sangat bervariasi

di berbagai waktu dan ruang. Yang artinya, cukup ironis bahwa dalam ketahanan pangan, bukan berarti petani kecil, sebagai salah satu produsen pangan, terjamin hak-hak atas pangannya dan bisa menjadi konsumen yang berdaulat.

Motif ketahanan pangan ini juga tak lepas dari sejarah kelam Revolusi Hijau³ yang menggenjot hasil produksi dan menekan biaya produksi, tapi tidak memperhatikan keberlanjutan alam atau kesejahteraan petani. Selain itu, motif ketahanan pangan juga dinilai tak lepas dari adanya agenda liberalisasi perdagangan atau perdagangan bebas yang memiliki rasionalisasi bahwa:

“Negara dapat memaksimalkan pertukaran dengan pihak asing dan oleh karena itu dapat meningkatkan kapasitas untuk membeli pangan dari pasar dunia, menyediakan tariff yang dikurangi dan kuota impor, dengan asumsi yang lain bahwa pasar dunia menyediakan akses untuk stok pangan yang lebih murah dan lebih stabil dari yang dihasilkan oleh produk-produk pangan domestik sendiri.” (Weis, 2020)

La Via Campesina, gerakan petani terbesar di dunia, bahkan mengkritik “ketahanan pangan”, karena pemakaian konsepnya yang masih melegitimasi keleluasaan bagi sistem perdagangan pangan yang diprivatisasi, terinstitusionalisasi dalam perdagangan pangan WTO, dan dikuasai oleh korporasi pangan transnasional (McMichael, 2014: 435-436).

Lantas, apa konsekuensinya bagi produsen pangan kecil dan konsumen? Karena adanya rasionalisasi neoliberalis sebagai dasar dari konsep ini, semakin besarnya pencaplokkan tanah dalam jumlah dan ukuran yang besar (untuk dijadikan perkebunan skala luas) yang lantas berakibat pada pengusuran petani kecil, hanya

¹ Misalnya upaya membangun food estate yang menggembor-gemborkan ketahanan pangan sebagai sesuatu yang dapat dicapai, lihat misalnya artikel dari Kompas, “Mengenai Food Estate, Program Pemerintah yang Disebut Dapat Meningkatkan Ketahanan Pangan”, dapat diakses di <https://www.kompas.com/tren/read/2020/07/09/183800365/mengenai-food-estate-program-pemerintah-yang-disebut-dapat-meningkatkan?page=all>

² Lihat misalnya komunitas seperti Serikat Tani Kota Semarang (<https://tanikotasemarang.wordpress.com/>) sebagai gerakan akar rumput untuk mencapai kedaulatan pangan, yang dibentuk di masa pandemi.

³ Dijelaskan oleh Weis (2020) Revolusi Hijau adalah program yang diperuntukkan untuk pembangunan pertanian yang harus mengintegrasikan proses-proses mekanisasi, benih-benih unggul, input kimia pertanian seperti pupuk dan pestisida, serta pembangunan irigasi, yang kesemuanya disubsidi oleh aktor tertentu seperti negara, agensi bilateral dan multilateral, dan organisasi filantropi raksasa. Mirip seperti Revolusi Hijau gelombang pertama, Revolusi Hijau gelombang kedua lebih berfokus pada adanya variasi benih yang secara genetik dimodifikasi (*genetically modified organization* atau GMO). Indonesia sendiri mulai menerapkan Revolusi Hijau pada tahun 1968, pada era Orde Baru di bawah pemerintahan Soeharto. Ini dilegitimasi oleh paket Panca Usaha Tani yang dikenalkan secara masif ke para petani (Salikin, 2003).

dianggap sebagai sebuah kerugian kecil untuk meningkatkan persaingan, pergerakan modal, dan pertumbuhan ekspor yang bermuara pada “kebaikan yang lebih besar”, sehingga masalah seperti petani kecil yang tidak bisa makan secara mandiri dan subsisten dapat memberi tidak menjadi soal (Weis, 2020). Di sisi lain, bagi konsumen, ketahanan pangan yang berorientasi impor, yang dapat berakibat terhadap munculnya produk-produk pangan yang semakin seragam dan tidak dapat memenuhi kebutuhan nutrisi mereka, juga tidak dilihat sebagai persoalan yang genting.

Karena itu, muncul keinginan dari gerakan sosial akar-rumput dan cendekiawan kritis untuk mencari pendekatan dan konsep baru yang dapat keluar dari kecenderungan pendekatan yang neoliberal dalam ketahanan pangan, yang kemudian terlahir dalam konsep “kedaulatan pangan” (Weis, 2020: 194). Ada dua trajektori yang bisa ditelusuri untuk mengetahui bagaimana dan oleh siapa kedaulatan pangan diciptakan dan mulai dijadikan sebuah gerakan, yang pertama, dari La Via Campesina sendiri yang mengenalkan ide “kedaulatan pangan” ke World Food Summit pada tahun 1996, yang secara jelas menentang pengertian “ketahanan pangan” (Patel, 2009), dan yang kedua, tradisi-tradisi pertanian mandiri di masyarakat pedesaan, yang meskipun belum dipayungi dengan istilah “kedaulatan pangan”, sudah menerapkan prinsip-prinsip kedaulatan pangan. Meskipun begitu, definisi *vis à vis* kritik La Via Campesina lah yang memberikan jalan bagi gerakan-gerakan kedaulatan pangan di berbagai tempat secara masif.

Merujuk pada deklarasi La Via Campesina tadi, kedaulatan pangan didefinisikan sebagai “...hak setiap bangsa untuk menjaga dan membangun kemampuan mereka sendiri untuk memproduksi makanan pokok yang menghargai keanekaragaman kultural dan produktif. [...] Hak untuk memproduksi pangan kita di teritori kita sendiri ...” (La Via Campesina, 1996; dalam Patel, 2009: 665). Ini ditekankan La Via Campesina karena keprihatinan mereka terhadap ketergantungan pangan negara-negara belahan bumi selatan terhadap perdagangan komoditas pangan internasional yang melibas pangan lokal dan kebijakan pertanian yang dimiliki negara mereka (McMichael, 2020: 436). Hal utama yang mereka lawan adalah sistem perdagangan bebas.

Beberapa tahun kemudian, terdapat perubahan definisi untuk melengkapinya, kini

lebih menekankan pada kemampuan *rakyat* alih-alih *bangsa*, yakni “... hak setiap manusia terhadap produk pangan yang layak secara kesehatan maupun secara kultural, yang diproduksi menggunakan metode yang berkelanjutan dan ekologis, dan kedaulatan pangan juga didefinisikan sebagai hak manusia untuk menentukan sendiri pangan (apa yang mereka konsumsi) atau sistem pertanian (yang ingin mereka terapkan)” (La Via Campesina, 2007; dalam Patel, 2009: 666). Kedaulatan pangan menginginkan sebuah keleluasaan untuk memproduksi, mendistribusi, dan mengonsumsi pangan sebagai tujuan dari sistem pangan yang berlaku, alih-alih berorientasi pada pasar dan korporasi. Karena bertolak dari keinginan *diri*, konsep kedaulatan pangan menekankan adanya kontrol lokal yang demokratis (terhadap sumber daya) dan menekankan pada prinsip pertanian dan penciptaan pangan berdasarkan budaya tertentu, termasuk praktik-praktik menanam dan memasak (*cuisines*) yang khas (Weis, 2020: 194). Kata kunci yang seharusnya bisa digarisbawahi dari kedaulatan pangan, antara lain **berkelanjutan dan ekologis, penentuan sistem pangan dan pertanian sendiri, kontrol lokal yang demokratis terhadap sumber daya, dan praktik berdasarkan budaya setempat**.

Tidak hanya sebatas pada penghargaan dan kebebasan menentukan sistem pangan dan pertanian sendiri, asas kontrol lokal yang demokratis terhadap sumber daya juga membuat gerakan-gerakan kedaulatan pangan untuk menaruh perhatiannya pada fenomena pencaplokan lahan untuk membangun pertanian skala besar (McMichael, 2019), menyadari pencaplokan lahan kini semakin masif dan bahkan difasilitasi oleh negara. Oleh karena itu, gerakan-gerakan kedaulatan pangan turut mencakup gerakan-gerakan akar rumput yang memperjuangkan hak atas tanah, hak atas teritori, jejaring antar petani yang membangun pengetahuan lokal bersama seperti praktik pertanian alami, bank benih, pelatihan kader agroekologi, dan pengaturan kawasan—intinya, gerakan yang praktik-praktik di dalamnya memperjuangkan klaim atas tanah dan pengaturannya untuk komunitas secara kultural atau praktikal (McMichael, 2020: 437).

Menghubungkan hak atas pangan dan gizi dengan konsep kedaulatan pangan ataupun ketahanan pangan, tampaknya dapat dilihat

dari sejauh mana dua konsep ini berinterseksi dengan muatan normatif yang sudah dijabarkan dalam subab sebelumnya. Kita dapat melihat, muatan normatif hak atas pangan dan gizi dengan kedaulatan pangan, lebih berada pada irisan semangat yang sama. Misalnya, membangun pengetahuan lokal antara sesama produsen pangan skala kecil—yang menjadi perhatian gerakan kedaulatan pangan—adalah usaha **keberlanjutan** pengetahuan membangun sistem pangan yang bisa diakses semua orang, tidak bergantung pada pihak-pihak tertentu. Atau, penjaminan hak atas tanah sebagai kontrol sumber daya yang diusahakan gerakan kedaulatan pangan, juga merupakan usaha memperjuangkan **keterjangkauan** pangan bagi penduduk sekitar. Penghargaan pada nilai-nilai kultural setempat, juga masuk dalam muatan normatif **kecukupan** yang mendefinisikan bahwa "...pangan juga harus sesuai dan diterima dengan kebudayaan yang dimiliki suatu komunitas".

Dalam kerangka "kedaulatan pangan", sistem pangan mengambil posisi yang lebih berpihak dan mendukung hak-hak produsen pangan skala kecil, kedaulatan konsumen, keberlangsungan pangan dan praktik pertanian lokal, serta keberlanjutan ekologis, termasuk di dalamnya prinsip-prinsip agroekologi—yang menjadi perhatian pemenuhan hak atas pangan dan gizi juga. Oleh karena itu, ketika berbicara hak atas pangan dan gizi, FIAN Indonesia juga tengah memperjuangkan kedaulatan pangan.

Daftar Pustaka

- Ashri, A. F. (2020, May 28). Petani dan Nelayan Berkolaborasi dengan Barter Produk Pangan. *Kompas*. Retrieved from <https://kompas.id/baca/nusantara/2020/05/28/petani-dan-nelayan-berkolaborasi-dengan-barter-produk-pangan/>
- Bahri, C. (2017, July 22). Dealing with malnutrition: Why Indian women must eat with families. Retrieved from <https://www.hindustantimes.com/india-news/dealing-with-malnutrition-why-indian-women-must-eat-with-families/story-mMUdYqWJOq4QWAwsKvVm0H.html>
- Food and Agriculture Organization. (1996). Rome Declaration on World Food Security. Declaration on World Food Summit, 13-17 November 1996, Rome, Italy. Accessed from <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>
- McMichael, P. (2015). The Land Question in the Food Sovereignty Project. *Globalization*, 12(4), 434-451. DOI <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2014.971615>
- Muller, B., et al. (2020). Modelling food security: Bridging the gap between the micro and the macro scale. *Global Environmental Change*, 63, 1-16. DOI <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102085>
- Mutaqin, A. C. (2018). *Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia*. FIAN Indonesia.
- Patel, R. (2009). What does food sovereignty look like?. *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), 663-706.
- Salikin, K. A. (2003). *Sistem Pertanian Berkelanjutan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Vembrianto, A. (2020, July 21). 'On the road, I feel the ancestors watching'. *The Gecko Project*. Retrieved from <https://thegeckoproject.org/on-the-road-i-feel-the-ancestors-watching-afd872475705>
- Weis, Tony. (2020). Food Security and Food Sovereignty. *International Encyclopedia of Human Geography*, 2nd edition, 5, 191-195. DOI <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10378-6>



HAK ATAS BENIH ADALAH HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

Dian Pratiwi Pribadi

Email: dian.fianindonesia@gmail.com

Dewan Nasional FIAN Indonesia dan Ketua Perkumpulan
Kediri Bersama Rakyat (KIBAR)

Abstrak: Kasus kriminalisasi petani benih jagung di Kediri merupakan satu contoh nyata pelanggaran hak atas pangan dan gizi. Kelalaian negara dalam melindungi hak petani atas benih mengakibatkan mereka harus kehilangan sumber ekonomi beserta pengetahuan dan budaya pembenihan yang mereka kuasai sekian lama sebelum masuknya perusahaan benih multinasional di wilayahnya.

Kata Kunci: petani benih, hukum, hak atas pangan dan gizi, Kediri.

Benih sebagai sumber pangan utama mulai lepas dari tangan petani selaku produsen pangan utama. Di bidang pertanian, benih termasuk sarana produksi utama yang menentukan kondisi tanaman yang akan dihasilkan. Dalam rantai makanan, benih berada di posisi pertama. Sedemikian penting peran benih bagi pangan dan pertanian dalam beberapa situasi justru menjadi ironi. Fakta di lapang yang kini sering terjadi adalah petani benih dikriminalisasi dan benih pabrikan mendominasi. Kasus petani benih jagung yang terjadi di Kediri antara tahun 2004-2010 yang melibatkan 15 petani menjadi pembuka mata atas adanya pelanggaran hak atas pangan yang dilakukan oleh negara di bidang pertanian. Para petani beserta keluarganya harus mengikuti proses hukum yang panjang dan melelahkan, menerima stigma sebagai pelaku kriminal, kehilangan sumber ekonominya, bahkan rela meringkuk dalam penjara. Beberapa perlakuan yang tidak seharusnya mereka alami sebagai akibat adanya hak atas pangan dan gizi mereka yang diabaikan.

Yang coba dilakukan oleh 15 petani terkait dengan benih antara lain membuat dan menjual benih jagung tanpa izin dari pihak berwenang, dimana seharusnya sesuai aturan yang ada baik sebagai pembuat maupun penjual, dalam hal ini disebut sebagai produsen benih, petani harus memiliki badan hukum sebagai payungnya. Selain itu, benih yang dibuat dan dijual juga harus didaftarkan jenis atau varietasnya, yang ini juga tidak dilakukan oleh beberapa petani tersebut.

Yang juga menjadi satu tuntutan hukum adalah materi induk dari benih yang dibuat oleh petani berasal dari benih terdaftar secara resmi yang diproduksi oleh perusahaan. Istilah mudahnya, benih tersebut menjadi hak paten milik perusahaan, atau dalam dunia tanaman secara khusus disebut sebagai hak Perlindungan Varietas Tanaman (PVT).

Yang terjadi kemudian adalah para petani yang kebanyakan dengan skala usaha tani kecil-menengah tersebut menerima panggilan untuk menghadiri persidangan. Pertama kali menerima surat panggilan, keluarga para petani terkaget-kaget. Ini bisa dimaklumi karena seumur hidup mereka belum pernah mengalaminya, yaitu bersentuhan dengan kasus hukum. Tidak terbayang pula bila dengan membuat dan menjual benih mereka sendiri, yang sudah mereka lakukan sekian lama sejak jaman kakek-nenek mereka, bisa menyeret mereka ke pengadilan. Menjalani masa persidangan pun menjadi masa yang berat. Selain keluarga mereka dipaksa untuk mencari alternatif pendapatan yang lain, karena kepala keluarganya harus berhenti bekerja, mereka harus meluangkan waktu dan tenaga untuk mengikuti persidangan, mendampingi para petani benih sebagai terdakwa dan menjalani masa hukuman. Setelah proses persidangan berakhir pun, trauma keluarga petani berlanjut sampai menghentikan aktivitas produksi benih jagung mereka sama sekali. Meski begitu, masih ada beberapa petani yang bertekad mempertahankan aktivitas pembenihannya dengan kesadaran penuh bahwa tidak ada yang

salah atas apa yang mereka lakukan. Hal ini menjadi jelas sesuai pemaparan dalam tulisan ini.

Demikian gambaran awal atas kasus petani benih jagung di Kediri. Dalam tulisan ini bagaimana hak petani atas benih berhubungan erat dengan hak atas pangan dan gizi berkaca dari kasus tersebut akan dibedah lebih lanjut. Aspek-aspek yang penting untuk dibahas antara lain aspek hukum, teknis, dan sosial-budaya.

Petani Benih Terjerat Kasus Hukum

Aspek pertama dalam melihat bagaimana hak atas pangan dan gizi milik para petani benih dilanggar oleh negara adalah aspek hukum. Masalah hukum menjadi sorotan utama karena dari sinilah segala permasalahan yang dihadapi oleh petani benih bermuara. Di sekitar awal tahun 2005, sekelompok orang yang tergabung dalam beberapa organisasi kemasyarakatan ataupun secara individu di Kediri membentuk sebuah koalisi setelah mengetahui adanya seorang petani dari Nganjuk diajukan ke pengadilan gara-gara mampu membuat dan menjual benihnya sendiri. Salah satu organisasi yang terlibat adalah

Lembaga Kediri Bersama Rakyat (KIBAR) yang sampai beberapa tahun kemudian dikenal secara konsisten melakukan advokasi atas kasus petani benih jagung ini dan menjadi penggerak proses pendampingan hukum atas beberapa kasus yang sama.

Secara keseluruhan terdapat 14 kasus hukum yang dialami oleh 15 petani benih jagung yang didampingi oleh KIBAR. Para petani berasal dari Kediri, Nganjuk, dan Jombang, Provinsi Jawa Timur. Dengan delik aduan yang serupa, yaitu membuat dan menjual benih jagung secara ilegal, mereka menjadi terdakwa. Hanya tiga petani yang didampingi oleh penasehat hukum atas dukungan dari KIBAR dan jaringannya.

Seorang petani mengalami dua kali persidangan, dimana salah satunya terbebas dari segala tuntutan hukum. Sedangkan 14 petani lainnya harus menerima hukuman, berupa hukuman percobaan, denda, sampai penjara. Lebih jelasnya, terkait data kasus hukum petani yang masuk ke pengadilan, terdapat pada tabel berikut ini.

Tabel Data Kasus Hukum Petani Benih Jagung di Kediri dan Sekitarnya (Pribadi, 2017)

No.	Waktu	Nama ¹	Tuduhan	Pelanggaran	Keterangan
	Desember 2004	Said	Menjual benih jagung secara grosir	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman	Tidak menerima dokumen pengadilan Tanpa didampingi penasehat hukum Hukuman 6 bulan masa tahanan dengan setahun masa percobaan Diberitakan di koran lokal
	Februari 2005	Amin	Sertifikasi benih tanpa ijin dari pemilik sertifikat	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 61(1)(b) Jo Pasal 14(1)	Tanpa didampingi penasehat hukum Hukuman 6 bulan masa tahanan dengan setahun masa percobaan Diberitakan di media
	Februari 2005	Saman	Sertifikasi benih tanpa ijin dari pemilik sertifikat	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 61(1)(b) Jo Pasal 14(1)	Tidak menerima dokumen pengadilan Tanpa didampingi penasehat hukum Hukuman 6 bulan masa tahanan dengan setahun masa percobaan Diberitakan di media
	Mei 2005	Sudi	Sertifikasi tanpa ijin dan budidaya tanaman tanpa ijin	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 14(1) dan Pasal 48(1), Pasal 61 Jo Article 55(1) Bab I KUHP	Tanpa didampingi penasehat hukum Hukuman 6 bulan masa tahanan Aksi demonstrasi oleh KIBAR dan koalisi LSM dalam menyambut keluarnya dari tahanan Diberitakan di media

¹ Semua nama petani yang menjadi terdakwa disamarkan untuk melindungi identitasnya

	Juni 2005	Sarto Siam Somat	Sertifikasi tanpa ijin dan budidaya tanaman tanpa ijin	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 61(1)(b)(d) Jo Pasal 55(1) Bab 1 KUHP	Tanpa didampingi penasehat hukum Hukuman 6 bulan masa tahanan dengan setahun masa percobaan Didukung oleh KIBAR Diberitakan di media
	Juni 2005	Sarip	Budidaya tanpa ijin	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 61(1)(d) Jo Pasal 48(1)	Didampingi 1 tim penasehat hukum Semua tuntutan hukum terbukti tetapi perbuatan tidak termasuk pelanggaran hukum sehingga terbebas dari semua tuntutan Pengadilan Negeri Tulungagung naik banding ke Pengadilan Tinggi dengan dakwaan yang sama
	Januari 2006	Sarip	Turut serta dengan sengaja dalam sertifikasi tanpa ijin	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 61(1)(b) Jo Pasal 55(1) KUHP Jo Pasal 14a KUHP Jo Pasal 193(1) dan KUHP Pasal 197	Didampingi 1 tim penasehat hukum Hukuman 6 bulan masa tahanan dengan setahun masa percobaan Didukung oleh KIBAR, BTM ² , dan API ³ Demonstrasi selama dan setelah persidangan Tim penasehat hukum mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi dengan dakwaan yang sama Diberitakan di media
	Agustus 2006	Sardi	Mengedarkan benih yang dilarang untuk diedarkan	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 60(1)(i)	Tanpa didampingi penasehat hukum Hukuman 4 bulan masa tahanan dengan pengurangan 15 hari masa tahanan Didukung oleh KIBAR Diberitakan di media
	September 2006	Amat	Memperjualbelikan barang berupa benih jagung dalam kemasan plastik tanpa label ataupun keterangan barang, seperti nama, ukuran, berat bersih, komposisi, aturan penggunaan, tanggal produksi, efek samping, alamat perusahaan dan informasi kegunaan yang lainnya	UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 8(1) (i) Jo Pasal 55(1) Bab I KUHP	Didampingi penasehat hukum Hukuman 5 bulan masa tahanan dengan pengurangan masa tahanan Didukung oleh KIBAR, BTM, dan API Diberitakan di media
	November 2006	Selo	Ikut serta dengan sengaja dalam sertifikasi benih tanpa ijin	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 61(1)(b) Jo Pasal 55(1) Bab I KUHP Jo UU No. 29/2000 tentang PVT Jo UU No. 8/1981 Bab XVII Jo UU No. 4/2004	Tanpa didampingi penasehat hukum Hukuman 3 bulan masa tahanan dalam 6 bulan masa percobaan Diberitakan di media
	Juni 2007	Selo	Turut serta dengan sengaja dalam sertifikasi tanpa ijin Jaksa mengajukan naik banding ke Pengadilan Tinggi di Surabaya pada 20 November 2006 dan telah diberitahukan kepada terdakwa pada 11 Januari 2007	Pengadilan Tinggi di Surabaya menerima banding dari jaksa dari Pengadilan Negeri Kediri pada November 2006 sesuai UU No. 12/1992 tentang	Tanpa didampingi penasehat hukum Jaksa penuntut umum mengajukan banding pada 29 Januari 2008 yang dikirim ke Mahkamah Agung di Jakarta dengan dakwaan yang sama Didukung oleh KIBAR dan BTM Diberitakan di media

² Bina Tani Makmur, organisasi pedagang dan produsen benih di Kediri dimana beberapa petani yang berkasus hukum menjadi anggotanya.

³ Aliansi Petani Indonesia, organisasi petani tingkat nasional

				Sistem Budidaya Tanaman Pasal 61(1) (b) Jo Pasal 14(1) Jo UU No. 29/2000 tentang PVT Jo UU No. 8/1981 Bab XVII Jo UU No. 4/2004	
	Desember 2009	Sapar	Mengedarkan benih tanpa label	UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen	Tidak menerima dokumen pengadilan apapun Tanpa didampingi penasehat hukum Polisi Kediri mengajukan pertanyaan ke terdakwa di Kantor Polisi dan terdakwa diminta menandatangani enam lembar kertas tanpa mengetahui isinya Terdakwa diancam oleh polisi dan dilarang pulang kecuali sudah menandatangani surat
	Desember 2009	Soib	Mengedarkan benih tanpa label	UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman	Tidak menerima dokumen pengadilan Tanpa didampingi penasehat hukum Polisi Kediri mengajukan pertanyaan ke terdakwa di Kantor Polisi dan terdakwa diminta untuk melakukan wajib lapor ke polisi
	Mei 2010	Ayin	Turut serta dengan sengaja mengedarkan atau menjual benih tanpa melakukan sertifikasi sehingga benih yang dihasilkan tidak memenuhi standar kualitas yang ditetapkan oleh pemerintah	UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman Pasal 60 (1) (c) Jo Pasal 13 (2)	Didampingi penasehat hukum Hukuman 7 bulan masa tahanan dan denda Rp500.000,00 sebagai pengganti 2 bulan masa tahanan Didukung oleh KIBAR, BTM, dan API Diberitakan di media

Sumber: Dokumen persidangan yang dikumpulkan oleh KIBAR dan laporan investigasi oleh KIBAR, BTM, dan API

Aturan hukum yang seringkali dipakai dalam kasus kriminalisasi petani benih adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman. Dalam UU tersebut petani dipermasalahkan karena tidak mendaftarkan diri sebagai produsen benih, serta tidak mendaftarkan benih produksinya untuk bisa diperjualbelikan. Sebagai akibatnya, mereka dilarang memperdagangkan benih yang mereka produksi sendiri dari bahan yang mereka ambil bebas dari alam. Selain itu, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman juga beberapa kali dipakai untuk menuntut petani secara hukum karena menggunakan materi benih milik perusahaan yang telah terdaftar secara resmi sebagai bahan pembuatan benih yang mereka produksi.

Permasalahan utama dari perspektif hukum atas kasus ini adalah adanya inkonsistensi aturan hukum, baik secara substansi, tekstual maupun penerapannya. Pada UU 12/1992 menyebutkan

tujuan untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani melalui sistem budidaya tanaman yang menguntungkan secara ekonomi, ramah terhadap lingkungan dan berkelanjutan. Nyatanya, banyak pasal-pasal yang ada di dalamnya digunakan untuk menuntut petani secara hukum sehingga mereka kehilangan mata pencahariannya ataupun berkurang pendapatannya. Yang menjadi janggal kemudian adalah adanya UU tersebut sebenarnya merupakan suatu mandat bagi pemerintah sebagai penanggung jawab dalam pengembangan budidaya tanaman. Adanya kasus-kasus di pengadilan di mana terdapat tuntutan hukum yang muncul dari sebuah perusahaan multinasional menjadi tanda tanya besar. Ini karena seharusnya UU tersebut menjadi urusan pemerintah dengan warganya (Pribadi, 2017). Seharusnya pemerintah lah yang patut dipersalahkan karena tidak mampu melindungi para petani kecil dari jeratan hukum.

Inkonsistensi dari UU 12/1992 dan UU 29/2000 juga terlihat dari prosedur pendedaran

benih yang diberlakukan sama antara badan hukum dan perorangan. Padahal prosesnya rumit dan mahal sehingga relatif tidak mampu dipenuhi oleh para petani kecil secara individu, selain hanya perusahaan bermodal besar yang berbadan hukum. Adanya kedua undang-undang tersebut membuktikan ketidakmampuan negara dalam memenuhi hak-hak petani benih. Di sisi lain, dengan adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan Perjanjian mengenai Sumberdaya Genetik Tanaman untuk Pangan dan Pertanian, maka negara telah memberikan pengakuan atas peran petani dalam pemuliaan tanaman dan perlindungan hukum kepada mereka (Wahyuni, 2013). Inkonsistensi aturan hukum seperti inilah yang membuka potensi pelanggaran hak petani atas benih oleh negara terjadi.

Permasalahan lain dari aspek hukum juga muncul pasca dikabulkannya Judicial Review atas UU 12/1992 yang memperbolehkan petani kecil memproduksi benih mereka sendiri tanpa melalui proses pendaftaran secara resmi. Bagaimanapun, perusahaan multinasional masih mendominasi industri benih nasional. Ini menunjukkan bahwa aturan hukum secara tekstual masih jauh dari penerapannya di lapang. Harapan penguasaan benih oleh petani, disebut sebagai Kedaulatan Benih, yang salah satunya berupa hak petani atas benih, juga masih jauh bisa tercapai. Apalagi dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 terdapat rencana perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menjadi Undang-Undang tentang Kedaulatan Pangan belum terwujud hingga sekarang (Pajrin, 2017).

Sistem Perbenihan Petani Tersubordinasi

Proses produksi benih jagung merupakan hal teknis dalam kasus petani benih yang menimbulkan ketidakadilan bagi mereka. Prosedur dalam produksi benih, terutama jagung hibrida, yang dipakai oleh pemerintah merupakan prosedur yang diterapkan oleh perusahaan multinasional selama ini untuk memenuhi kualitas benih permintaan pasar. Prosedur tersebut disebut sebagai sistem produksi benih formal. Aturan yang mengaturnya secara rutin diperbarui oleh pemerintah dengan mengikuti perkembangan industri benih. Kondisi ini sudah terjadi sejak tahun 1960an dimana para petani kecil sudah harus mengikuti standar prosedur produksi benih oleh perusahaan dan meninggalkan teknik tradisional (Sayaka, 2005). Data ini menunjukkan sebab

lain dari munculnya kasus kriminalisasi petani benih. Petani mengalami kesulitan mengikuti prosedur formal, karena sejak lama sebelumnya telah terbiasa dengan sistem tradisional, sehingga mereka rentan melakukan pelanggaran hukum.

Hal teknis lain yang menimbulkan ketidakadilan bagi petani benih yaitu soal materi genetik sebagai bahan dalam membuat benih. Petani cenderung menggunakan benih lokal sebagai materi genetik karena mudah diambil dari alam secara bebas. Benih lokal merupakan salah satu kekayaan alam berwujud keanekaragaman hayati. Namun, negara kita belum cukup menyediakan aturan hukum untuk melindunginya, termasuk hak-hak petani benih sebagai pengguna utamanya. Negara juga belum memfasilitasi infrastruktur dan sumberdaya manusia untuk mendukung pengembangan benih lokal sehingga tercipta benih-benih unggul dimana petani menjadi produsen sekaligus konsumennya. Akibatnya, benih pabrikan dengan kualitas dan harga tinggi mendominasi pasar. Petani dibuat tergantung olehnya karena benih tersebut hanya sekali pakai (Supancana, 2011). Keuntungan ekonomi atas produksi benih akhirnya lebih banyak dinikmati oleh perusahaan besar yang mampu membeli materi genetik unggul dari luar negeri dan membuat benih dengan teknologi tinggi dengan segala fasilitasnya. Benih petani tidak berdaya saing di pasaran. Padahal apabila pemerintah mampu memfasilitasinya, pengembangan benih lokal mampu meningkatkan taraf hidup petani sekaligus mendukung kebijakan ketersediaan dan kemandirian pangan nasional.

Budaya Pembenihan Petani, Andalan Kedaulatan Pangan

Dari perspektif sosial-budaya, benih merupakan warisan budaya hayati. Berbagai macam kebutuhan manusia bisa terpenuhi dari bercocok tanam secara subsisten dan tradisional di level rumah tangga dengan menggunakan benih dan tanaman lokal. Keterkaitan dan kepaduan budaya di masyarakat seringkali terbangun oleh pangan yang dihasilkan dan dibagikan secara lokal (Campbell & Veteto, 2015). Di berbagai suku bangsa di seluruh dunia, dalam tiap benih terbawa akar budaya yang murni berkembang dari masa ke masa yang menjadi bagian penting dari kekayaan keanekaragaman hayati bangsa itu. Budaya pertanian secara tradisional diterapkan petani turun temurun melekat pada benih lokal

tersebut dengan adaptasi tinggi pada beragam kondisi agroekologi (Gliessman, 2015). Maka itulah benih lokal bisa diandalkan dalam kondisi cuaca ekstrim dan bencana alam di suatu wilayah sebagai sumber penyedia pangan dalam jangka panjang. Pelestarian dan pemanfaatannya mampu berkontribusi terhadap kedaulatan pangan wilayah tersebut.

Refleksi sosial-budaya atas kasus petani benih di Kediri, bahwa petani mampu mengembangkan teknik produksi dan menghasilkan benih versi mereka sendiri. Ketrampilan yang mereka kuasai merupakan kombinasi dari pembelajaran secara sosial maupun individu. Beberapa dari mereka pernah bekerja di perusahaan benih multinasional yang kemudian membangun usaha pembenihan mereka sendiri dalam skala kecil. Pembelajaran secara sosial mereka lakukan dengan cara mengadopsi teknik yang mereka pelajari dari perusahaan untuk dimodifikasi dengan teknik yang selama ini mereka praktikkan secara turun temurun. Memproduksi benih dengan kualitas baik sesuai keinginan konsumen bukan perkara mudah. Petani harus melalui beberapa kali percobaan dan mengambil waktu beberapa tahun karenanya sebagai suatu bentuk pembelajaran individu (Stone, 2007). Materi benih induk jagung pun mereka dapatkan dari uji coba, baik melalui proses kawin sendiri maupun kawin silang, beragam asal benih. Asal benih antara lain dari benih lokal, galur murni, benih hibrida, dan turunan dari benih hibrida (Pribadi, 2017). Kedua hal yang termasuk dalam budaya teknologi petani benih tersebut berbeda dengan sistem pembenihan formal yang dipelopori oleh perusahaan besar. Sebagai suatu sistem informal, teknik pembenihan ala petani ini selayaknya terakomodir dalam kebijakan demi melindungi hak-hak petani sekaligus meningkatkan taraf hidup mereka. Dalam jangka panjang, pengembangan sistem pembenihan oleh petani ini patut diandalkan dalam pencapaian kedaulatan pangan.

Hak Petani Benih atas Pangan dan Gizi Terabaikan

Hak atas benih bagi petani termasuk dalam hak atas pangan dan gizi. Pernyataan ini memerlukan penjabaran tersendiri sebagai berikut. Di dalam Pandangan Umum Nomor 12 dari Komite PBB untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR) terdapat penjelasan bahwa hak

atas pangan dan gizi adalah kondisi tersedianya pangan yang memadai secara kuantitas dan kualitas bagi seseorang, tidak mengandung bahan-bahan yang merugikan, dan sesuai dengan budaya setempat. Yang dimaksud dengan ketersediaan pangan ini mencakup kemampuan seseorang memenuhi kebutuhan pangannya sendiri dengan cara langsung mengambilnya dari tanah dan sumber daya alam lainnya ataupun melalui proses distribusi, pengolahan dan pasar. Petani sendiri adalah profesi yang sangat dekat dan sangat tergantung dengan alam sehingga memenuhi kriteria tersebut. Segala yang ada di alam, termasuk benih, tanaman, hewan, air, tanah, udara dan cahaya matahari, tidak terpisahkan dari hidup dan kehidupan para petani. Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya berupa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Di dalam Kovenan tersebut, negara merupakan pihak yang bertanggung jawab untuk menghargai, melindungi, dan memenuhi akses terhadap benih, tanaman, dan hewan bagi masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup mereka (Suarez, Rahmanian, & Onorati, 2016).

Beberapa aturan hukum di paragraf diatas mensyaratkan negara harus mengambil tindakan terkait hak atas pangan dan gizi para petani kecil produsen benih lokal. Berdasarkan ICESCR, negara tergolong abai dalam melindungi hak atas pangan dan gizi warganya apabila negara melakukan pembiaran atas kerusakan akses pangan masyarakat oleh pihak ketiga. Berkaca dari kasus petani benih jagung di Kediri, bisa dikatakan negara lalai dalam melindungi akses warga negaranya, dalam hal ini petani, terhadap benih. Adanya perusahaan benih multinasional yang ada di belakang tuntutan hukum menunjukkan mereka sebagai pihak ketiga dalam kasus pelanggaran hak atas pangan dan gizi hingga petani harus menjalani proses pengadilan. Fungsi benih bagi petani produsen antara lain sebagai sarana produksi, sumber penghasilan, sumber pengetahuan, serta sarana pelestarian keanekaragaman hayati dan budaya lokal. Sekian banyak fungsi yang kesemuanya adalah kebutuhan dasar yang apabila terganggu aksesnya akan menjadi suatu bentuk pelanggaran hak atas pangan dan gizi.

Daftar Pustaka

- Campbell, B. C., & Veteto, J. R. (2015). Free Seeds and Food Sovereignty: Anthropology and grassroots agrobiodiversity conservation strategies in the US South. *Journal of Political Ecology*, 22, 445-465.
- Gliessman, S. (2015, April 30). Saving Seeds and Saving Culture. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 39(6), 599-600.
- Pajrin, R. (2017). *Politik Hukum Kedaulatan Pangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-X/2012 tentang Pemuliaan Benih Tanaman*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Pribadi, D. P. (2017). *The Encounter of Two Technological Cultures: A case of hybrid maize production in Indonesia by farmers and a multinational company*. Technology and Agrarian Development. Wageningen: Wageningen University and Research.
- Sayaka, B. (2005, Maret). Government Policies Affecting the Indonesian Corn Seed Industry: A case study in East Java. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 3, 38-50.
- Stone, G. D. (2007, February). Agricultural Deskilling and the Spread of Genetically Modified Cotton in Warangal. *Current Anthropology*, 48(1), 67-103.
- Suarez, S. M., Rahmanian, M., & Onorati, A. (2016). Seeds and Agricultural Biodiversity: The neglected backbone of the right to food and nutrition. *Right to Food and Nutrition Watch 2016: Keeping Seeds in Peoples' Hands*, hal. 19-26.
- Supancana, I. B. (2011). *Pengkajian Hukum Perlindungan Varietas Tanaman Lokal dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Wahyuni, I. P. (2013). *Upaya Perlindungan Hukum terhadap Hak-hak Petani Pemulia Tanaman di Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya.



PRAKTIK PENGELOLAAN HANDEEL DAN KEDAULATAN PANGAN

Edy Subahani (Oeban Hadjo)

Email: laok_behao@yahoo.co.id

Kelompok Kerja Sistem Hutan Kerakyatan (POKKER SHK)
Kalimantan Tengah

Abstrak: Handeel merupakan salah satu bentuk pengelolaan kawasan pada ekosistem gambut yang memiliki multifungsi secara ekonomi, hidrologi, budaya, sosial dan lingkungan. Sumber daya alam di wilayah handeel unik dan beragam. Wilayah handeel merupakan wilayah produksi yang dikelola secara turun temurun untuk mendukung ketahanan pangan lokal.

Kata Kunci: handeel, ketahanan pangan, SDA.

Pendahuluan

Pasca dibukanya Proyek PLG 1 juta hektar tahun 1995, sebagian masyarakat Suku Dayak Ngaju yang berada di daerah hilir Kabupaten Kapuas dan Pulang Pisau masih mempertahankan pengelolaan lahan pertanian dan perladangan dengan konsep tradisional, yaitu pengelolaan Handeel. Handeel, handil atau andeel adalah sebuah sungai atau parit untuk sistem pengairan tradisional pada daerah rawa pasang surut dan bergambut tipis yang digunakan masyarakat untuk kegiatan pertanian, perladangan dan perkebunan (karet dan buah). Handeel merupakan sistem pengelolaan kawasan yang unik, di mana pada awalnya adalah sebuah anak sungai, yang kemudian digali dan dijadikan sebuah parit memanjang lurus. Masyarakat menjadikan sisi kiri dan kanan handeel sebagai ladang dan kebun guna memenuhi kebutuhan pangan, terutama beras. Selain untuk lokasi usaha masyarakat, Handeel juga sebagai prasarana transportasi untuk menuju lokasi ladang dan kebun. Oleh karena itu dalam pengelolaan tanah gambut atau *petak sahep* dalam bahasa Ngaju, masyarakat memperlakukan lahan atau tanah ini tidak serampangan dan penuh dengan kehati-hatian.

Karakteristik dan Pengelolaan Handeel

Sistem pengairan Handeel diperkirakan sudah ada sejak tahun 1900-an bahkan sebelumnya. Awalnya dipraktikkan di daerah Kalimantan Selatan sekitar Banjarmasin dan

Marabahan. Sistem ini kemudian menyebar pada daerah hilir Kalimantan Tengah (Kabupaten Kapuas dan Pulang Pisau), hingga di beberapa wilayah hilir Kalimantan Timur (bagian hilir Sungai Mahakam). Pola pertanian dengan sistem handeel menyebar ke wilayah hilir seiring dengan berlangsungnya Proyek Kanalisasi Nasional yang merupakan inisiasi dari salah seorang Putera Banjar, yaitu Pangeran Muhammad Noor. Saat itu PM Noor menjabat sebagai Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Kerja pada masa awal pemerintahan Presiden Soekarno. Tahap pertama realisasi program itu dimulai dengan membangun kanal raksasa yang akan menghubungkan wilayah Kalimantan Selatan sampai Kalimantan Barat. Program ini mengalami kegagalan dan sempat dihentikan. Walaupun sempat gagal, bukan berarti pembangunan kanal besar ini terhenti. Pada tahun 1950an, semasa kepemimpinan Gubernur Kalimantan Selatan Dr. Murjani, pembangunan kembali dilanjutkan dengan membuat dua buah kanal atau anjir, yaitu Anjir Basarang dan Anjir Kalampan (Humaidy, 2007).

Wilayah hulu Handeel berjarak sekitar 5 sampai 6 kilometer dari sungai besar dan umumnya masih berupa hutan dan rawa digunakan masyarakat untuk memungut kebutuhan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK), seperti rotan, akar dan berbagai jenis obat serta lokasi untuk menangkap berbagai jenis ikan air tawar. Wilayah ini juga merupakan resapan air berupa hutan rawa gambut (konservasi), dan merupakan areal lokasi berburu binatang.



Dahulu Handeel dibuat dengan mengikuti sebuah anak sungai kecil dan pendek atau disebut dengan Saka dalam bahasa Ngaju, yang kemudian dibuat parit memanjang hingga mencapai jarak antara 2 - 4 kilometer menjorok ke arah bagian hulu. Pembuatan parit ini dilakukan dengan cara digali dengan menggunakan alat yang dinamakan sundak, dengan lebar parit 1 depa atau sekitar kurang lebih 1,8 meter. Setelah menjadi sebuah parit memanjang, lama kelamaan Handeel menjadi lebar karena hampasan air pasang surut dan lalu lalang perahu. Dalam pengelolaan handeel ini, biasanya dipimpin oleh seorang kepala atau ketua handeel untuk mengatur tata letak kepemilikan dalam pengelolaan lahan. Kepala Handeel biasanya dibantu oleh seorang kepala padang dan pengerak yang berperan untuk mengatur dalam proses selama berladang. Penamaan Handeel biasanya diambil dari nama pemilik, pohon, atau sesuatu yang khas di handeel tersebut seperti Handeel Hambiye, Handeel Buluh, Handeel Hantupa atau Handeel Bakut.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Kalimantan Tengah, wilayah Handeel masih diakui pemerintah dengan nama Kawasan Handil Rakyat (KHR). Lokasi KHR dalam Perda ini berada di Kecamatan Palingkau Kabupaten Kapuas. Berdasarkan hasil identifikasi dan dokumentasi pemetaan partisipatif yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Sistem Hutan Kerakyatan (POKKER SHK) sejak tahun 2014 – 2016 pada 5 desa di kecamatan Kahayan Hilir dan Kecamatan Jabiren Raya, masih terdapat sekitar 110 handeel, anak sungai dan saka.

Figure 1. Salah satu lokasi wilayah handeel di Kelurahan Kalawa kecamatan Kahayan Hilir Kabupaten Pulang Pisau

Wilayah Handeel ini mempunyai kedalaman gambut dangkal rata-rata di bawah 1 meter dengan pembuatan tatas dan tabat untuk pengaturan sistem tata air. Oleh sebab itu, untuk lokasi perladangan, perkebunan dan pertanian, masyarakat mempertimbangan pembukaan lahan gambut berdasarkan ketebalan gambut dan bahan mineral di bawahnya. Wilayah Handeel menyediakan berbagai macam kebutuhan pangan masyarakat seperti beras, jenis sayuran tanaman, jenis bumbu, jamur, umbi-umbian, sayuran alam. Keragaman sumber pangan tersebut diselingi dengan kebutuhan penunjang ekonomi lainnya seperti kebun karet, kebun rotan, kebun buah, tanaman purun dan lokasi untuk menangkap berbagai jenis ikan.

Dahulu pada saat proses membuka ladang ini, diawali dengan melihat jenis bintang tertentu untuk melihat saat yang tepat untuk membuka ladang. Kepala Handeel yang dibantu oleh Kepala Padang kemudian bersepakat untuk mengatur jadwal pembukaan lahan serta membagi lokasi lahan yang akan dibuka kepada kerabat dan keluarga. Proses berladang ini juga mempertimbangkan kedalaman gambut yang ada. Kemampuan setiap kepala keluarga dalam membuka lahan baru antara 1 sampai 2 hektar, tergantung banyaknya anggota keluarga/kerabat yang membantu dalam pembukaan ladang tersebut. Kegiatan berladang ini dilakukan dengan sistem Handeep. Proses kegiatan berladang dilakukan kegiatan menebang pohon, menebas,

membakar lahan, menanam, membersihkan rumput dan panen padi. Jenis bibit padi yang ditanam adalah jenis bibit padi lokal yang biasa merupakan bibit padi simpanan tahun berladang sebelumnya. Selain padi, pada sisi lain ladang juga ditanam jenis padi ketan. Setelah kegiatan panen padi, apabila lokasi tersebut dirasa cukup subur maka akan dijadikan kebun karet, kebun rotan dan menanam berbagai jenis buah-buahan, untuk kebutuhan ekonomi jangka panjang. Namun sebagian lagi lokasi bekas ladang akan

dibiarkan menghutan kembali dan akan dijadikan lokasi ladang pada tahun berikutnya (5 – 6 tahun). Dilihat dari sisi ekologi, wilayah handeel ini kaya akan sumber daya alam yang unik dan mempertahankan sumber plasma nutfah lokal dengan adanya proses suksesi alam dan alokasi pemanfaatan lahan.

Tantangan terhadap Eksistensi Handeel

Ancaman terbesar pada kawasan handeel sampai saat ini adalah kebakaran hutan/lahan dan alih fungsi kawasan (kebun sawit dan tanaman



Figure 2. Wilayah handeel merupakan tempat masyarakat menanam berbagai jenis padi lokal

monokultur). Kebakaran besar di kawasan handeel di Kabupaten Kapuas dan Pulang Pisau ini dimulai sejak dibukanya proyek pengembangan lahan gambut 1 juta hektar pada tahun 1995. Proyek pembangunan ini merupakan proyek ambisius pemerintah orde baru berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut Untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah. Lokasi pembangunan ini tersebar di 4 kabupaten/kota

yaitu di Kabupaten Kapuas, Barito Selatan dan Kota Palangka Raya seluas seluas 1 juta hektar. Namun proyek ini dinyatakan gagal pada tahun 1999 dengan meninggalkan berbagai macam permasalahan sosial, lingkungan dan ekologi serta bencana kebakaran hutan/lahan.

Pembukaan lahan di eks PLG 1 juta hektar dengan menggunakan alat berat, membuka galian di lahan gambut untuk dijadikan kanal-kanal besar dan kecil. Hal inilah yang mengakibatkan

air lahan gambut menjadi kering. Bersamaan dengan hal tersebut juga pada tahun 1997 - 1998, terjadi kemarau panjang (el nino) dan berdampak terjadinya kebakaran besar di areal hutan/ lahan di wilayah eks PLG. Kebakaran besar ini menjalar ke sebagian besar wilayah handeel-handeel milik masyarakat, dimana banyak terdapat kebun karet, kebun buah dan kebun rotan. Dampak langsung adanya galian kanal besar ini mempercepat kering rawa, sungai dan kolam tradisional (beje). Selain itu dengan adanya galian kanal-kanal di lahan gambut, memudahkan aktivitas penebangan liar dengan mengeluarkan berbagai jenis kayu bernilai ekonomi tinggi, seperti kayu meranti dan ramin. Pembangunan di kawasan eks PLG ini juga banyak memotong anak sungai dan handeel. Salah satu Handeel yang dijadikan Saluran Primer Utama (SPU), yaitu Handeel Buhta di Desa Pilang. Kejadian kebakaran lahan ini terus terulang dan menjadi siklus 4 - 5 tahunan, dan puncaknya terjadi kebakaran besar pada tahun 2015 lalu. Pembangunan lahan gambut 1 juta hektar tersebut berhenti dan dinyatakan gagal pada tahun 1999.



Figure 3. Handeel juga merupakan sarana transportasi masyarakat untuk menuju lokasi ladang atau kebun.

Selain kebakaran hutan dan lahan, alih fungsi lahan menjadi perkebunan sawit juga berpengaruh terhadap hilangnya sebagian wilayah Handeel. Setelah pembangunan eks PLG 1 juta hektar dihentikan pada tahun 1999, pengembangan kebun sawit makin marak seiring dengan adanya otonomi daerah tahun 2000. Lahan eks PLG 1 juta hektar yang merupakan lahan pertanian terlantar, kemudian beralih fungsi menjadi perizinan kebun kelapa sawit milik swasta. Berdasarkan data yang

ada, sekitar 15 perusahaan sawit dengan luas \pm 272.368 hektar berada pada areal kerja blok A - B - C - D di eks PLG 1 juta hektar (Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah, 2017)¹.

Penutup

Pada bulan Maret 2020 bertepatan dengan terjadi wabah penyebaran Corona Virus Disease 2019 atau COVID-19, Presiden Joko Widodo melakukan sebuah strategi untuk peningkatan penyediaan pangan dalam mengatasi "krisis pangan" melalui pembangunan kawasan pangan terintegrasi atau Food Estate. Program ini pun merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN). Lokasi untuk program Food Estate berada di Kabupaten Kapuas dan Kabupaten Pulang Pisau. Sasaran kegiatan ini sepenuhnya berada di lokasi atau lahan eks transmigrasi P4S dan eks PLG 1 juta hektar² yang sudah kita ketahui telah gagal pada tahun-tahun sebelumnya. Hal ini dapat dimaknai sebagai upaya optimalisasi lahan pertanian terlantar serta revitalisasi kawasan yang terdegradasi menjadi lahan produktif. Penting bagi pemerintah untuk memberikan perhatian pada pola pengelolaan tradisional dalam pemenuhan pangan lokal yang tergerus sebagai akibat dari kesalahan pengelolaan di masa lampau.

Berbagai proses pembelajaran dan dampak pembangunan di kawasan eks PLG 1 juta hektar ini, hendaknya menjadi catatan penting dalam perencanaan pembangunan untuk lebih memperhatikan fungsi lahan dan hidrologis pada areal lahan gambut. Utamanya dalam pembangunan Food Estate di Kabupaten Kapuas dan Pulang Pisau. Seperti pada area gambut budidaya, perlu ada perbaikan sistem tata air, dan perbaikan sifat kimia tanah dan pola tanam. Mempertahankan jenis pangan dan bibit lokal yang sudah ada menjadi hal penting untuk keberlangsungan komoditas pangan lokal tetap terjaga. Dalam hal pengelolaan lahan, penting untuk memberikan peran kepada kelompok tani desa atau kepala handeel dalam memperjelas status lahan serta pelibatan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

¹ Data Peta SHP Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah tahun 2017, data diakses secara fisik (offline)

² Dilansir dari Bahan Informasi Webinar GWS#03; Optimalisasi Kawasan Transmigrasi untuk mendukung Kedaulatan Pangan yang dipresentasikan Dr. Ir. H.M. Nurdin, MT, 09 Juni 2020, dapat diakses di <https://bit.ly/MateriGWS03i>.

Eksistensi pengelolaan wilayah Handeel pada beberapa daerah di Kalimantan Tengah, sudah sepatutnya mendapat penghargaan dan perhatian lebih dari Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat kepada kelompok pengelola Handeel terkait kontribusinya terhadap ketahanan pangan dan kedaulatan pangan lokal. Adapun bentuk dukungan yang diberikan kepada kelompok pengelola Handeel dapat berupa alih teknologi pertanian/perkebunan, fasilitasi kelompok masyarakat, teknologi pengelolaan lahan, inovasi dan sistem pengairan lahan, serta penunjang untuk sistem pemasaran dalam mempertahankan jenis pangan, tanaman lokal, serta bibit lokal yang ada.

Daftar Pustaka

- Balai Besar Penelitian Dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian (2008). Perspektif Kearifan Budaya Lokal Dalam Pemanfaatan Lahan Gambut Untuk Pertanian. *Pengembangan Inovasi Pertanian*.
- Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian Bogor. (2008). Perspektif Kearifan Budaya Lokal Dalam Pemanfaatan Lahan Gambut Untuk Pertanian.
- Humaidy, B. S. (2007). Revitalisasi Sungai Di Kota Seribu Sungai. Diakses dari <https://subiyakto.wordpress.com/2007/06/03/revitalisasi-sungai-di-kota-seribu-sungai/>
- Penyang, Y. A., Prawira, Y., UPR dan POKKER SHK (2014). Kajian NKT 5 dan 6 serta Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) di Areal Hutan Desa Kahayan Hilir.



KONSESI MENCAPLOK SAWAH, PETANI SEMAKIN TERDESAK

Imam Mas'ud & Dewi Sutejo

Email: imam.masud@jkpp.org dan dewisutejo@jkpp.org

Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP)

Abstrak: Upaya pemerintah dalam menangani kerawanan pangan saat menghadapi dampak pandemi Covid-19 dengan food estate atau cetak sawah baru skala luas, bukanlah jawaban mengatasi krisis pangan. Hasil riset JKPP menemukan sepanjang 2015-2020 Kalimantan Tengah diperkirakan kehilangan produksi padi sebesar 483.285,75 ton dengan rata-rata 96.657,15 ton setiap tahunnya. Hal ini merupakan dampak dari penyusutan luas lahan baku sawah sebesar 259.533 hektare atau 52,907 ha/tahun dengan laju penyusutan hingga 65,52%. Penyusutan luas lahan baku sawah ini sejalan dengan peningkatan izin dan konsesi di Kalimantan Tengah seluas 7.452.779,90 hektare atau 48,29% dari total luas Provinsi Kalimantan Tengah dalam kurun waktu 2018-2019. Riset juga menemukan beberapa tutupan lahan sawah tumpang tindih dengan konsesi di kabupaten-kabupaten dengan status defisit beras ataupun kabupaten dengan status beras yang cukup. Keberadaan tutupan lahan sawah pada area konsesi ini mengindikasikan dengan kuat bahwa lahan sawah yang produktif untuk bahan pangan sangat rentan beralihfungsi menjadi penggunaan lain. Melalui tulisan ini, JKPP mengelaborasi hasil riset bahwa lahan sawah semakin terdesak dengan adanya konsesi, dan betapa upaya Food Estate pemerintah bukanlah jawaban mengatasi krisis pangan karena sama sekali tidak menyentuh akar permasalahan yaitu soal alih fungsi lahan karena konsesi.

Kata Kunci: konsesi, food estate, krisis pangan.

Menanggapi masalah kerawanan pangan sebagai salah satu respon atas dampak Covid-19, Presiden Jokowi mencanangkan program *Food Estate* yang berlokasi di Kabupaten Pulang Pisau dan Kapuas, Kalimantan Tengah. Program ini berupa penyediaan lahan baru serta rehabilitasi lahan yang diperkirakan luasnya mencapai 600.000 hektare (ha) atau sembilan kali luas ibu kota negara, DKI Jakarta.

Dalam menjalankan program ini, presiden menunjuk Menteri Pertahanan sebagai penanggung jawab. Kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Menteri LHK Nomor P.24/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan *Food Estate*. Pertanyaannya kemudian apakah *Food Estate* ini merupakan jawaban dari upaya meningkatkan produktivitas dan ketersediaan pangan khususnya pada masa pandemi? Untuk menjawab hal ini, penting memeriksa kembali aspek-aspek kunci dalam produksi pangan khususnya *beras*. Pertama, dengan melihat ketersediaan lahan sawah terkait dengan ancaman-ancaman alih fungsi yang dihadapinya. Kedua, kondisi penerimaan dan belanja petani tanaman pangan. Ketiga,

kondisi kemiskinan di wilayah-wilayah yang produksi berasnya lebih rendah dari kebutuhan konsumsinya (defisit). Di bagian selanjutnya, akan dimuat hasil penelitian JKPP yang menunjukkan betapa Food Estate bukanlah jawaban yang tepat sebagai solusi mengentaskan permasalahan pangan.

Pasokan dan Permintaan Beras di Kalimantan Tengah

Kenapa beras? Pertama, ketersediaan beras dan akses serta pemanfaatan maupun cadangannya tidak hanya berada pada persoalan produktivitas dan neraca produksi-konsumsi melainkan juga persoalan politik kedaulatan pangan. Kedua, ketersediaan beras berkaitan erat dengan persoalan alokasi lahan untuk pertanian pangan atas alokasi ruang secara keseluruhan dalam perencanaan tata ruang dan wilayah serta akses petani dan warga-warga miskin terhadap pangan.

Dengan melihat permintaan beras yang disesuaikan dengan tingkat produksi beras dalam memenuhi kebutuhan konsumsi untuk setiap penduduk di Kalimantan Tengah pada tahun 2018, dari empat belas kabupaten/kota terdapat

delapan kabupaten dan satu kota yang mengalami defisit beras. Tujuh kabupaten tingkat defisitnya lebih dari 50%, seperti Kabupaten Kotawaringin Barat dengan tingkat defisit 97,71%, Gunung Mas 86,32%, Murung Raya 83,66%, Sukamara 76,47%, Barito Utara 70,87% dan Seruyan 63,17%. Kota Palangkaraya mengalami defisit pangan dengan tingkat defisit paling besar yaitu 99,92%. Hanya ada tiga kabupaten yang dinyatakan surplus seperti Kapuas, Katingan, dan Pulang Pisau. Sedangkan untuk kategori pasokan beras yang dianggap cukup, terdapat di Barito Timur. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Tabel 1.

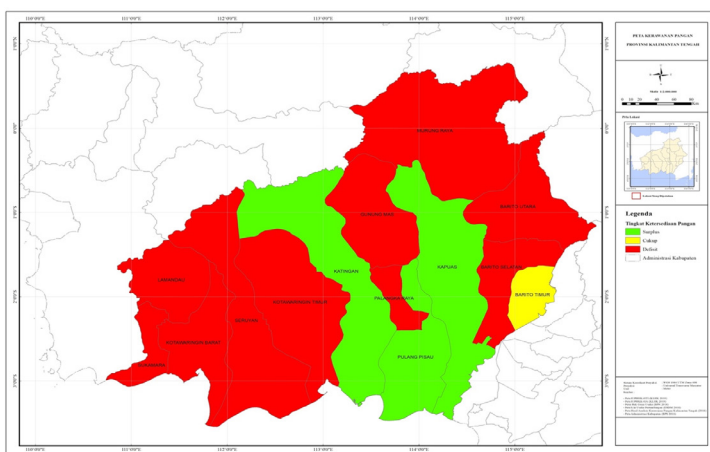
Tabel 1. Analisis - Pasokan dan Permintaan Beras di Kalimantan Tengah pada tahun 2018¹

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk (Jiwa)*	Demand (Permintaan)				Supply (Ketersediaan)					Konversi GKG ke Beras		Keterangan	
		Konsumsi Beras Perkap/pertahu n (ton)	Kebutuhan beras (ton)	Kebutuhan Padi (Ton)	Kebutuhan Luas Panen (Ha)	Luas Panen (Ha)*	Produksi GKG (Ton)*	Produktivitas (Kg/Ha)*	Produktivitas (Ton/Ha)	Produksi Padi Setara Beras (Ton)*	Supply Beras (Ton)	Nilai Konversi GKG ke Beras (%)		Nilai Koversi GKG ke Beras
Kotawaringin Barat	304082	0,0872	26515,95	44980,85	13956,21	319	1028	32,23	3,223	606	0,0020	58,9494	0,5895	Defisit
Kotawaringin Timur	456409	0,0872	39798,86	67344,28	20272,21	19797	65759	33,22	3,322	38862	0,0851	59,0976	0,5910	Defisit
Kapuas	356382	0,0872	31076,51	52586,96	12798,00	116538	478898	41,09	4,109	283007	0,7941	59,0955	0,5910	Surplus
Barito Selatan	135736	0,0872	11836,18	20029,17	5957,52	2142	7202	33,62	3,362	4256	0,0314	59,0947	0,5909	defisit
Barito Utara	130019	0,0872	11337,66	19177,56	6858,93	1998	5587	27,96	2,796	3303	0,0254	59,1194	0,5912	defisit
Sukamara	62044	0,0872	5410,24	9150,23	3862,49	909	2153	23,69	2,369	1273	0,0205	59,1268	0,5913	defisit
Lamandau	80512	0,0872	7020,65	11879,42	3783,25	3295	10347	31,4	3,14	6115	0,0760	59,0993	0,5910	defisit
Seruyan	197839	0,0872	17251,56	29195,16	13051,03	4806	10753	22,37	2,237	6354	0,0321	59,0905	0,5909	defisit
Katingan	167706	0,0872	14623,96	24746,58	8167,19	16611	50336	30,3	3,03	29746	0,1774	59,0949	0,5909	Surplus
Pulang Pisau	126657	0,0872	11044,49	18689,40	5780,82	25782	83354	32,33	3,233	49258	0,3889	59,0949	0,5909	Surplus
Gunung Mas	117457	0,0872	10242,25	17318,98	7776,82	1064	2369	22,27	2,227	1401	0,0119	59,1389	0,5914	Defisit
Barito Timur	123557	0,0872	10774,17	18231,31	5820,98	7051	22084	31,32	3,132	13051	0,1056	59,0971	0,5910	Cukup
Murung Raya	118197	0,0872	10306,78	17455,42	11132,28	1819	2852	15,68	1,568	1684	0,0142	59,0463	0,5905	Defisit
Palangkaraya/Kota	283612	0,0872	24730,97	42395,94	12953,24	11	36	32,73	3,273	21	0,0001	58,3333	0,5833	Defisit
Kalimantan Tengah	2660209	0,0872	231970,22	392534,10	106841,07	202142	742758	36,74	3,674	438937	0,1650	59,0956	0,5910	Surplus

Sumber: * Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Angka 2019 (BPS)

** Statistik Ketahanan Pangan 2014-2018 (Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian)

Gambar 1. Peta Kerawanan Pangan Kalimantan Tengah



Besarnya tingkat defisit di Kabupaten Kotawaringin Barat disebabkan oleh tingginya kebutuhan konsumsi beras yang mencapai 26.515 ton/tahun, jumlah ini tertinggi setelah Kotawaringin Timur dan Kapuas. Tingginya

konsumsi beras tersebut selaras dengan besaran jumlah penduduknya yang mencapai 304.082 jiwa dan sementara luas panen hanya sejumlah 319 ha dengan tingkat produktivitas 32,23 kuintal/ha. Luas panen tersebut masih dibawah rata-rata tingkat produktivitas di Kalimantan Tengah yang nilainya 36,74 kuintal/ha. Sementara, pasokan beras di Kalimantan Tengah berada dalam kondisi surplus, dengan jumlah penduduk 2.660.209 jiwa dan rata-rata konsumsi 87,2 kg/kapita/tahun sehingga permintaan berasnya secara keseluruhan mencapai 231.970,22 ton sedangkan produksi berasnya 438.937 ton dimana 64,48% berasal dari Kapuas.

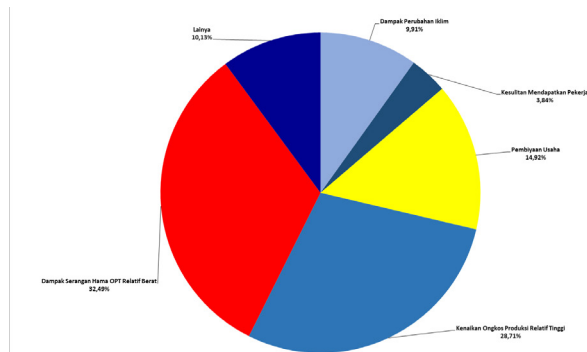
Kendala terbesar yang dihadapi oleh Rumah Tangga Petani di Kalimantan Tengah antara lain

disebabkan karena adanya serangan hama OPT (Organisme Pengganggu Tumbuhan) yang relatif berat dan ongkos produksi yang relatif tinggi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada diagram 1.

Dampak serangan Hama OPT yang relatif berat menjadi kendala yang dialami oleh 32,49%

1 Data yang diolah dan dianalisis dalam laporan ini sebagian besar dikumpulkan dan bersumber dari data Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2018. Selain dari BPS, sumber data juga berasal dari Kementerian Pertanian. Konsumsi pangan padi berpatokan pada jumlah konsumsi per kapita/tahun (2018), Sebesar 0,0872 ton (87,2 kg/kapita/tahun), Untuk memperoleh tiga kategori, maka dibuat jarak angka tertinggi dan terbawah dalam tiap kategori. Kategori cukup berdasarkan pada patokan konsumsi per kapita/tahun sebagai angka terbawah, dan ditambah konsumsi per kapita untuk 3 bulan ke depan sebagai angka tertinggi. Kategori defisit: angka di bawah patokan konsumsi per kapita/tahun sebagai angka tertinggi, dan dikurangi konsumsi per kapita untuk 3 bulan sebagai angka terendah. Kategori surplus: angka di atas angka tertinggi dalam kategori cukup sebagai angka terendah, dan ditambah konsumsi per kapita untuk 2 x 3 bulan ke depan sebagai angka tertinggi. Tiga bulan berasal dari asumsi masa tanam dan panen untuk menghasilkan padi. Sehingga jarak antar-kategori (cukup, defisit dan surplus) sebagai berikut Defisit = < 0,0654 - 0,0871; Cukup = 0,0872 - 0,1090; dan Surplus = 0,1091 - 0,1308 ke atas.

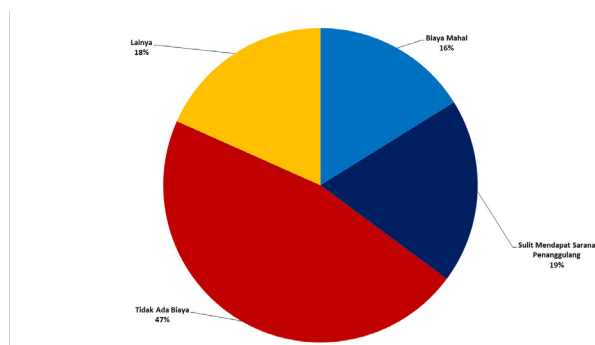
Diagram 1. Persentase Rumah Tangga Petani Padi Sawah Menurut Kendala Usaha yang Dialami Selama Satu Tahun (2016)



Sumber: BPS, Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi 2017 (SOUT2017-SPD) Provinsi Kalimantan Tengah.

Rumah Tangga Petani Sawah di Kalimantan Tengah. Berdasarkan hasil survei (Hasil SOUT2017-SPD) dampak dari serangan hama/OPT yang dialami oleh rumah tangga petani sawah terjadi penurunan produktivitas/produksi diatas 25% dan dapat mencapai 45,48%. Alasan utama 47 persen rumah tangga petani sawah tidak melakukan upaya pengendalian hama/OPT meskipun terjadi serangan dikarenakan tidak memiliki biaya, lebih detail dapat dilihat pada diagram 2.

Diagram 2. Persentase Rumah Tangga Petani Padi Sawah Menurut Alasan tidak Melakukan Pengendalian Hama /OPT



Sumber: BPS, Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi 2017 (SOUT2017-SPD) Provinsi Kalimantan Tengah.

Konversi Lahan Baku Sawah, Tumpang Tindih Konsesi dan Dampaknya terhadap Hilangnya Produksi Beras

Sepanjang 2015 - 2020 Kalimantan Tengah diperkirakan kehilangan produksi padi sebesar 483.285,75 ton dengan rata-rata dalam setiap tahunnya 96.657 ton, hal ini merupakan dampak dari penyusutan luas lahan baku sawah sebesar 259.533 ha atau 52,907 ha per tahun dengan laju penyusutan hingga 65,52%. Rincian penyusutan

dalam setiap kabupaten dan kota dapat dilihat dalam Tabel 2. Selanjutnya juga dapat dilihat di Tabel 3 tentang hilangnya potensi produksi beras akibat alih fungsi lahan sawah.

Tabel 2. Luas Alih Fungsi Lahan dan Persentase Penyusutan Lahan Sawah di Kalimantan Tengah 2015-2020

Kabupaten dan Kota	2015*	2020**	Luas Alih Fungsi Lahan Sawah (2015-2020)	Persentase Laju Penyusutan Lahan Sawah (2015-2020)
	Luas Baku Sawah (ha)	Luas Baku Sawah (ha)		
Kotawaringin Barat	11927	2920	9007	75.52
Kotawaringin Timur	57712	8783	48929	84.78
Kapuas	133365	64771	68594	51.43
Barito Selatan	42134	8239	33895	80.45
Barito Utara	4655	1601	3054	65.61
Sukamara	3368	2179	1189	35.30
Lamandau	2466	261	2205	89.42
Seruyan	6392	3111	3281	51.33
Katingan	21998	11026	10972	49.88
Pulang Pisau	94772	27599	67173	70.88
Gunung Mas	1811	475	1336	73.77
Barito Timur	15080	5399	9681	64.20
Murung Raya	383	89	294	76.76
Palangkaraya/Kota	22	99		
Kalimantan Tengah	396085	136552	259533	65.52

Sumber: * Laporan statistik pertanian tanaman pangan, penggunaan lahan, Dinas Pertanian dan Peternakan Prov. Kalteng

** BPS Kalimantan Tengah²

Tabel 3. Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah 2015-2020 Terhadap Hilangnya Potensi Produksi Padi & Beras di Kalimantan Tengah

Kabupaten dan Kota	Luas Alih Fungsi Lahan Sawah (ha)	Produktivitas (kg/ha)	Produktivitas (ton/ha)	Produksi Padi yg Hilang (ton)	Konversi GKG (kg/ha)	Produksi GKG yg Hilang (ton)	Konversi GKG (kg/ha)	Produksi GKG yg Hilang (ton)
Kotawaringin Barat	9.007	32,23	3,22	29.029,56	85,76	24.895,75	50,99	14.676,05
Kotawaringin Timur	48.929	33,22	3,32	162.542,14	85,76	139.396,14	50,10	82.383,12
Kapuas	68.594	41,09	4,11	281.852,75	85,76	241.736,91	50,10	142.854,20
Barito Selatan	33.895	33,62	3,36	113.954,99	85,76	97.222,80	50,09	52.343,36
Barito Utara	3.054	22,96	2,80	8.538,98	85,76	7.323,03	50,12	4.329,38
Sukamara	1.189	23,85	2,37	2.836,74	85,76	2.435,64	50,13	1.438,17
Lamandau	2.205	33,40	3,34	6.923,20	85,76	5.937,77	50,10	3.509,22
Seruyan	3.281	22,37	2,38	7.339,60	85,76	6.294,64	50,09	3.779,38
Katingan	10.972	26,39	3,03	33.455,16	85,76	28.511,05	50,09	16.847,18
Pulang Pisau	67.173	32,33	3,23	217.170,31	85,76	186.245,26	50,09	130.052,32
Gunung Mas	1.336	22,27	2,23	2.975,27	85,76	2.553,19	50,14	1.509,01
Barito Timur	9.681	33,32	3,33	30.320,89	85,76	26.003,20	50,10	15.367,89
Murung Raya	294	15,68	1,57	460,99	85,76	395,35	50,05	233,45
Palangkaraya/Kota	12,23	3,27			85,76			
Kalimantan Tengah	396.085	36,74	3,67	953.524,24	85,76	817.743,39	50,10	483.285,75

Sumber: SKGB (Survei Konversi Gabah Ke Beras) 2018 - Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Angka 2019.³

² <https://kalteng.bps.go.id/statistictable/2016/09/21/286/luas-lahan-sawah-menurut-kabupaten-kota-dan-jenis-penggunaan-di-provinsi-kalimantan-tengah-hektar-2015.html> diakses pada 5 November 2020

³ Gabah Kering Panen (GKP) - Gabah Kering Giling (GKG) atau dapat disebut Konversi Pengerangan merupakan proses pengurangan kadar air gabah dari kualitas Gabah Ker-

Dari kedua tabel di atas, terlihat bahwa dua kabupaten penyumbang utama produksi beras di Kalimantan Tengah seperti Pulang Pisau dan Kapuas mengalami penyusutan luas lahan baku sawah sepanjang lima tahun terakhir. Di Kabupaten Pulang Pisau, persentase penyusutannya lahan baku sawah lebih dari 70% atau 67.173 ha yang berakibat pada hilangnya 110.052 ton produksi beras. Persentase penyusutan lahan baku sawah di Kapuas lebih dari 50 persen atau 68.594 ha yang berakibat pada hilangnya produksi beras 142.854 ton.

Penyusutan lahan baku sawah juga terjadi pada kabupaten yang mengalami defisit beras seperti Kabupaten Gunung Mas dan Kotawaringin Barat, persentase penyusutan luas baku sawah di kabupaten Gunung Mas sebesar 73,77 persen atau 1.336 ha, rata-rata 267 ha/tahun. Di Kotawaringin Barat persentase penyusutannya 75,52 persen rata-rata penyusutan lahan seluas 1.801 ha/tahun atau 9.007 ha selama lima tahun. Melihat kondisi penyusutan tersebut, diperkirakan terdapat 1.509 ton dan 14.676,05 ton yang hilang di masing-masing kabupaten Gunung Mas dan Kotawaringin Barat dengan asumsi produktivitas masing-masing 2,227 ton/ha dan 3,22 ton/ha.

Kondisi tersebut beriringan dengan ditemukannya penyusutan lahan sawah, juga merebaknya izin dan HGU⁴. Melalui Tabel 4 dan Gambar 2, terlihat bahwa di Gunung Mas terdapat perizinan paling luas, yaitu: IUPHHK-HA/IUP

ing Panen (GKP) menjadi kwalitas Gabah Kering Giling dan GKG – Beras atau rendemen penggilingan proses pengolahan Gabah Keing Giling (GKG) menjadi beras.

4 HGU (Hak Guna Usaha) adalah hak untuk menggunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu (Pasal 28 Undang – Undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960). IUPHHK-HA (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam) sebelumnya disebut Hak Penguasaan Hutan (HPH) adalah izin memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari pemanenan atau penebangan, pengayaan, pemeliharaan dan pemasaran hasil hutan kayu. IUPHHK-HTI (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri) yang sebelumnya disebut sebagai Hak Pengusahaan Hutan Tanaman atau Hak Pengusahaan Tanaman Industri (HPHTI) adalah izin usaha untuk membangun hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok industri (Permen LHK Nomor P.28/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018 tentang Tata Cara Pemberian, Perluasan Areal dan Perpanjangan IUPHHK-HA, IUPHHK-RE, IUPHHK-HTI pada Hutan Produksi). IUP (Izin Usaha Pertambangan) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan (UU No 3 tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No 9 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara)

253.601,10 ha, IUP 228.594,34 ha dan IUPHHK-HTI 17.348,37 ha. Izin IUPHHK-HA yang tumpang tindih dengan IUP itu berupa tutupan lahan dalam bentuk terbanyak hutan lahan kering sekunder 162.411,75 ha, pertanian lahan kering campur 40.119,42 ha dan belukar 20.295,29 ha, sedangkan izin IUP paling banyak berupa tutupan lahan berbentuk pertanian lahan kering campur 29.257,04 ha, hutan lahan kering sekunder 57.289,05 ha dan belukar 29.442,58 ha. IUPHHK-HTI terbesar berada pada tutupan lahan di pertanian lahan kering 10.319,68 ha. Di Kotawaringin Barat, paling banyak tutupan lahan pada IUPHHK-HTI berupa hutan tanaman 41.158,63 ha, tanah terbuka 7.741,37 ha, dan belukar 7.590,80 ha. Artinya, lokasi tersebut kemungkinan besar telah diusahakan untuk tanaman industri. Di HGU, tutupan lahannya terbanyak pada perkebunan 58.683,20 ha, tanah terbuka 1.597,44 ha dan belukar rawa 1.332.01 ha.

Sedangkan di Kalimantan Tengah, izin dan konsesi pada tahun 2018-2019 seluas 7.452.779,90 ha atau 48,29% dari total luas provinsi Kalimantan Tengah, yaitu berupa HGU, IUP, IUPHHK-HA, dan IUPHHK-HTI dan dari luas area konsesi tersebut terdapat tutupan lahan sawah seluas 2.728,29 ha yang berada pada HGU 442,57 ha, IUP 1.921,77 ha, IUPHHK-HA 357,41 ha, IUPHHK-HA tumpang tindih dengan IUP 6,54 ha.

Tabel 4. Analisis Tumpang-tindih Perizinan dan Konsesi di Kalimantan Tengah

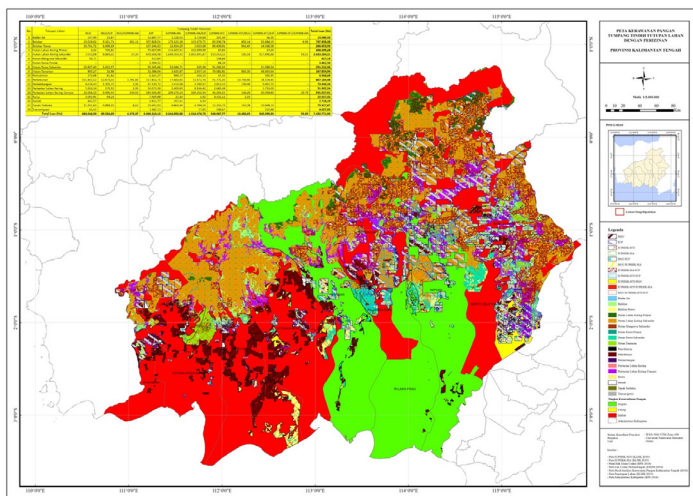
KABUPATEN	Luas Administrasi Desa	HGU	Tumpang Tindih Perizinan (Ha)								Total Luas	Persentase dari Luas	
			HGU/UP	IUPHHK-HA	IUP	SIUP	SIUP/HA	SIUP/HTI	SIUP/HTI/HA	SIUP/HTI/HTI			
BARITO SELATAN	664.053,45	492,86	1.518,45	-	52,899,98	81.823,55	59.213,50	21.181,29	-	46.505,51	-	273.186,04	41,34
BARITO UTARA	329.687,31	15.786,01	29.306,20	-	185.400,07	2.428,15	39.148,64	1.599,59	-	24.760,29	-	289.809,12	87,91
BARITO TIMUR	983.793,14	16.766,89	12.329,99	495,83	314.215,41	105.987,90	347.409,20	12.187,42	-	36.171,93	-	846.555,37	85,19
BUKITIDARA	1.050.000,08	13.451,08	11.326,00	152,06	228.598,33	384.598,33	253.051,11	17.348,37	5,77	70.801,09	-	779.875,91	77,17
KAPUAS	1.753.447,39	19.438,34	2.217,24	-	346.189,23	77.799,46	375.578,60	150.727,54	-	87.883,68	-	811.643,89	46,55
KOTAWARINGIN BARAT	1.942.236,01	66.907,33	8.259,88	221,63	128.385,11	455.982,86	44.291,45	24.914,78	-	4.502,39	-	729.679,45	37,57
KOTAWARINGIN SELATAN	895.746,19	61.256,66	479,88	-	18.596,81	31.083,88	1.700,16	72.609,08	1.845,78	-	14.908,81	21.06	
KOTAWARINGIN TIMUR	1.572.175,81	224.222,13	4.024,70	3.289,10	47.524,00	231.095,19	1.047,17	118.816,08	11.021,10	1.045,67	55,85	665.027,18	42,36
LANANG	782.760,95	64.808,70	7.456,68	21,13	89.849,29	182.361,52	41.731,99	42.941,09	135,90	10.553,63	-	449.839,38	57,36
MURUNG KARA	2.206.636,63	1.269,27	5.027,75	-	489.238,36	387.897,99	528.098,48	2.024,05	-	8.055,54	-	1.436.733,44	64,85
PALANGKA RAYA	265.101,36	-	-	-	21.505,75	-	18.355,88	-	12.336,98	-	72.289,61	27,67	
PULANG PISAU	824.676,77	2.642,25	-	-	1.112,83	-	-	5.710,27	-	12,61	-	6.988,06	0,72
SULAYAN	1.603.851,30	174.894,32	3.102,94	-	24.200,30	472.041,84	29.816,22	61.569,47	432,00	8.061,26	-	789.700,37	47,46
UKAYAMA	329.040,65	21.437,01	3.421,98	-	40.145,64	50,89	-	613,25	-	373,76	-	65.345,53	20,16
Jumlah	15.453.987,39	484.046,57	89.235,79	4.173,73	2.036.211,45	2.241.805,88	3.516.477,53	548.909,01	13.457,00	145.200,76	10,85	7.452.779,19	47,31

Sumber: Hasil Analisis Pengolahan Data JKPP.

Kemudian yang juga harus menjadi catatan bahwa, tutupan lahan sawah pada area konsesi selain terletak di wilayah kabupaten yang defisit beras seperti Barito Selatan seluas 332,97 ha (dalam bentuk IUP) dan Barito Utara seluas 475,95 ha (dalam bentuk IUP 118,55 ha dan IUPHHK-HA 357,41 ha), juga terdapat di wilayah yang surplus beras seperti Kapuas 148,63 ha (dalam bentuk IUP) dan Pulang Pisau 67,46 ha (dalam bentuk HGU). Tutupan lahan sawah yang berada di area konsesi terbesar ada di wilayah yang dinyatakan cukup pasokan berasnya yaitu di kabupaten

Barito Timur seluas 1.703,27 ha (dalam bentuk HGU 226,48 ha, IUP 1.470,26 ha dan IUPHHK-HA/IUP 6.54 ha). Keberadaan tutupan lahan sawah pada area konsesi ini mengindikasikan dengan kuat bahwa lahan sawah yang produktif untuk bahan pangan sangat rentan beralih fungsinya menjadi penggunaan lain. Konsesi-konsesi dengan luasannya ini tidak terbendung dalam mencaplok lahan sawah.

Gambar 2. Peta Analisis Tumpang-tindih Penggunaan Lahan Sawah dengan Perizinan & Konsesi di Provinsi Kalimantan Tengah



Petani, Lahan Pertanian dan Kesejahteraannya

Mengacu pada SUTAS 2018, petani di Kalimantan Tengah berjumlah 367.439 orang (laki-laki 267.867 dan perempuan 99.572) atau 0,20% dari total jumlah petani di Indonesia pada tahun 2018. Dari jumlah rumah tangga usaha pertanian (RTUP) di Kalimantan Tengah sebanyak 287.868 RTUP (1,03%), terdapat 89.643 RTUP di subsektor tanaman pangan (padi), dan selebihnya tersebar pada subsektor yang lain. RTUP sebanyak 287.868 itu terbagi dalam RTUP pengguna lahan dan bukan pengguna lahan. Jumlah rumah tangga pengguna lahan di Kalimantan Tengah meningkat 5,94% dari 261.227 (2013) menjadi 276.746 (2018). Kenaikan itu diikuti dengan kenaikan rumah tangga petani gurem 77,40 % dari 29.083 (2013) menjadi 51.594 (2018).

Garis kemiskinan di Kalimantan Tengah sebesar Rp 413.529 (Rp/kapita/bulan) pada tahun 2018 dengan rincian di perkotaan Rp387.139 dan di pedesaan sebesar Rp.426.596. Mengacu pada patokan garis kemiskinan sebesar itu, maka di Kalimantan Tengah terdapat 136,93

ribu penduduk miskin atau sebesar 5,17%. Berdasarkan sektor pekerjaan, golongan miskin itu berasal dari kelompok tidak bekerja 37,16%, bukan di sektor pertanian 12,39% dan sektor pertanian 50,45%. Sebanyak 64,07% pengeluaran golongan miskin digunakan untuk makanan.⁵ Dari segi persentase jumlah penduduk miskin, terdapat 10 kabupaten/kota tertinggi di Kalimantan Tengah sebagai berikut: Seruyan, Barito Timur, Murung Raya, Kotawaringin Timur, Katingan, Kapuas, Gunung Mas, Barito Selatan, Pulang Pisau, dan Kotawaringin Barat.

Besarnya jumlah penduduk dengan golongan miskin dari sektor pertanian yang nilainya hingga 50,45% hal ini berbanding lurus dengan rendahnya NTP (Nilai Tukar Petani) khususnya pada petani yang mengusahakan tanaman pangan.⁶ Nilai Tukar Petani sub Sektor Tanaman Pangan (NTPP) sepanjang tahun 2018, nilai rata-ratanya masih dibawah 100 atau sebesar 95,84%, dimana rata-rata indeks yang dibayarkan petani (Ib) setiap bulannya untuk kebutuhan konsumsi dan produksi sebesar 0,43% lebih besar jika dibandingkan dengan rata-rata peningkatan indeks yang diterima petani (It) setiap bulan hanya sebesar 0,20% dan pada kelompok tanaman

⁵ Secara umum di Kalimantan Tengah pengeluaran penduduk untuk konsumsi makanan dan non-makanan sebesar Rp 1.224.307 perkapita/perbulan yang rata-rata 52% atau Rp 632.493 perkapita/bulan digunakan untuk konsumsi makanan, di Kabupaten dengan tingkat defisit berasnya sangat tinggi seperti seperti Kotawaringin Barat dan Gunung Mas, pengeluaran untuk konsumsi panganya lebih tinggi jika dibandingkan rata-rata Kalimantan Tengah. Kotawaringin Barat pengeluaran untuk makanan rata-rata sebesar Rp 731.465 perkapita/bulan, di Gunung Mas pengeluaran untuk makanan rata-rata sebesar Rp 713.916 perkapita/bulan. Sumber Badan Pusat Statistik 2018, Statistik Kesejahteraan Rakyat Kalimantan Tengah 2018

⁶ Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan Perbandingan antara indeks harga yang diterima petani (It) dengan indeks harga yang dibayar petani (Ib) yang dinyatakan dalam persentase. Secara konsep NTP menyatakan tingkat kemampuan tukar atas barang-barang (produk) yang dihasilkan petani di pedesaan terhadap barang/jasa yang dibutuhkan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam proses produksi pertanian. NTP > 100 : berarti petani mengalami surplus. Pendapatan petani naik lebih besar dari pengeluarannya, dengan demikian tingkat kesejahteraan petani lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani sebelumnya. b. NTP = 100 : berarti petani mengalami impas/break even. Tingkat kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan. c. NTP < 100 : berarti petani mengalami defisit. Tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya. Sumber Badan Pusat Statistik (<https://sirusa.bps.go.id/sirusa/index.php/indikator/64> diakses pada 20 Desember 2020)

padi sepanjang 2018 rata-rata peningkatan indeks harganya sebesar 0,34% dan palawija sebesar 0,64%. Untuk NTUP⁷ (Nilai Tukar Usaha Petani) pada subsektor tanaman pangan dapat dikatakan juga masih rendah dengan nilai rata-rata sebesar 95,84%, terjadi penurunan nilai (*month-to-month*) sebesar 0,06% pada tahun 2018. Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan konsumsi mempunyai peran yang cukup besar untuk mempengaruhi turunnya nilai NTP pada subsektor tanaman pangan. Dapat dikatakan, indeks harga konsumsi rumah tangga petani lebih tinggi jika dibandingkan dengan indeks harga biaya produksi ataupun penambahan barang modal, atas dasar penilaian bahwa sepanjang tahun 2018, terjadi penurunan tingkat kesejahteraan yang dialami oleh petani yang mengusahakan tanaman pangan.

Kesimpulan: Alih Fungsi Lahan Merupakan Akar Masalah dari Rawan Pangan Hari Ini

Menyerahkan persoalan pangan kepada korporasi besar yang menjadi bagian dari konsep Food Estate bukanlah solusi untuk mengatasi krisis pangan⁸. Hal ini terbukti berdasarkan

7 Nilai Tukar Usaha Petani (NTUP) merupakan perbandingan antara indeks harga yang diterima petani (It) dengan indeks yang dibayar petani untuk produksi dan penambahan barang modal (IbBPPBM); Indeks Harga yang Diterima oleh Petani (It) dan Indeks Harga yang Dibayar oleh Petani untuk produksi dan penambahan barang modal (IbBPPBM). Dengan membandingkan Indeks Harga yang Diterima oleh petani (It) dan Indeks Harga yang Dibayar oleh petani untuk produksi pertaniannya (Ibup) dalam satu parameter/ukuran yaitu NTUP, maka dapat diketahui apakah peningkatan pengeluaran untuk produksi dapat dikompensasi dengan pertambahan pendapatan petani dari hasil produksinya atau sebaliknya apakah kenaikan harga panen dapat menambah pendapatan petani. Dengan perkataan lain, NTUP menunjukkan daya tukar (*terms of trade*) dari produk pertanian dengan biaya produksi (*profitabilitas*). Jika NTUP>100 : petani mengalami kenaikan dalam hal perdagangan ketika rata-rata tingkat harga yang mereka terima mengalami kenaikan yang lebih cepat daripada tingkat rata-rata harga yang dibayarkan untuk biaya produksinya terhadap tahun dasar, NTUP=100 : petani tidak mengalami perubahan dalam hal perdagangan karena perubahan harga yang diterima oleh petani sama dengan perubahan harga yang dibayar oleh petani untuk produksinya terhadap tahun dasar, NTUP<100 : petani mengalami penurunan dalam hal perdagangan ketika harga yang mereka bayar untuk produksinya mengalami kenaikan yang lebih cepat daripada harga yang mereka terima terhadap tahun dasar, Sumber Badan Pusat Statistik (<https://sirusa.bps.go.id/sirusa/index.php/indikator/1100> diakses pada 20 Desember 2020)

8 Salah satu perusahaan yang berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ikut terlibat pembangunan Food Estate di Kalimantan Tengah adalah PT Rajawali Nusantara In-

alisis yang dilakukan oleh JKPP bahwa hilangnya produksi pangan khususnya beras dan produktivitas lahan pertanian di Kalimantan Tengah diakibatkan oleh alih fungsi lahan pertanian karena dicaplok oleh konsesi perkebunan dan izin-izin kehutanan, serta pertambangan.

Hilangnya produksi pangan dan rendahnya tingkat produktivitasnya berdampak pada kecenderungan defisit beras. Hal ini akan berimplikasi pada meningkatnya pengeluaran untuk pemenuhan kebutuhan pangan, khususnya bagi Rumah Tangga Usaha Petani (RTUP). Kondisi tersebut kemudian diperparah dengan kecilnya nilai tukar petani yang ditandai oleh penggureman atau semakin sempitnya penguasaan luas lahan sawah oleh petani. Maka, apabila ditambah dengan perluasan cetak sawah baru skala luas (Food Estate) yang dikelola bukan oleh petani, dapat dipastikan hal itu akan menjadi awal dari kematian pertanian skala kecil dan hancurnya penghidupan petani kecil. Dengan kata lain, defisit produksi beras berujung pada kondisi kemiskinan yang semakin mencengkram kehidupan warga, baik sebagai konsumen maupun produsen pangan.

Daftar Pustaka

- Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. Statistik Ketahanan Pangan 2014-2018.
- Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. tt. Indeks Ketahanan Pangan Indonesia 2019. Kementerian Pertanian.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kalimantan Tengah. 2018. Potret Kemiskinan Provinsi

donesia (RNI) Persero, PT RNI direncanakan akan beroperasi di Kecamatan Dadahup Kabupaten Kapuas, Sumber <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200924190048-92-550644/rni-bakal-ikut-andil-garap-food-estate-di-kalteng> diakses pada 20 Desember 2020. Jika kita harus merefleksikan kegagalan program serupa dalam mengatasi masalah pangan di wilayah lain seperti Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) yang pengalokasian lahannya hingga 1.927.357 hektar dan tercatat ada 33 perusahaan yang ikut berinvestasi dalam proyek raksasa ini 1.927.357 hektar yang konsensinya diberikan pada 33 perusahaan terbagi menjadi 973.057 hektar (50.48 persen) digunakan untuk industri perkebunan kayu, 2.800 hektar (0.14 persen) dianggarkan untuk pengolahan kayu, 433.187 hektar (22.47 persen) dikorbankan untuk perkebunan sawit, 415.094 hektar (21.53 persen) diberikan untuk industri perkebunan tebu yang produksi akhirnya adalah gula, dan 103.219 hektar (5.38 persen) untuk sawah padi beras. Sumber ; <https://indo-progress.com/2015/10/hikayat-beras-pemangsa-sagu-etnosa-da-terhadap-malind-anim-melalui-mega-proyek-miffee/> diakses pada 20 Desember 2020

- Kalimantan Tengah 2018.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kalimantan Tengah. 2019. Nilai Tukar Petani Provinsi Kalimantan Tengah 2018
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kalimantan Tengah. 2019. Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Angka 2019
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2013. Buku Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013 (Pencacahan Lengkap). Jakarta: BPS
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2018. Hasil Survei Pertanian Antar Sensus (SUTAS) 2018 Seri A-1. Jakarta: BPS
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2018. Hasil Survei Pertanian Antar Sensus (SUTAS) 2018 Seri A-2. Jakarta: BPS
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2018. Konversi Gabah Ke Beras (SKGB) Tahun 2018. Jakarta: BPS
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2019. Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2018. Jakarta: BPS
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2019. Survei Pertanian Antar Sensus (SUTAS) 2018.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2017 Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi 2017 (SOUT2017-SPD) Provinsi Kalimantan Tengah
- Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian (BBPPSLP) Kementerian Pertanian. 2008. Peta Ketersediaan Lahan Untuk Pertanian
- Dinas Pertanian dan Peternakan Prov. Kalimantan Tengah. Laporan statistik pertanian tanaman pangan, penggunaan lahan 2015, diakses dari BPS Kalimantan Tengah
- Dinas Pertanian dan Peternakan Provinsi Kalimantan Tengah. 2020. Kalender Tanam Tanaman Padi Terpadu Musim Kemarau: April - September 2020.
- Dinas Pertanian dan Peternakan Provinsi Kalimantan Tengah. Laporan statistik pertanian tanaman pangan, penggunaan lahan.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2019. Peta Penutupan Lahan.
- Kementerian Pertanian. 'Produktivitas Padi Menurut Provinsi, 2014-2018' diakses dari <https://www.pertanian.go.id/home/?show=page&act=view&id=61> tanggal 15 Juli 2020

Aturan

- Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK.6025/MENLHK-PTLK/KUH/TLA.2/2017 tentang Perkembangan Pengukuhan Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Tengah
- Peraturan Menteri LHK Nomor P.24/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan Food Estate

Berita

- CNN Indonesia, 24 September 2020 "RNI Bakal Ikut Andil Garap Food Estate di Kalteng" diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200924190048-92-550644/rni-bakal-ikut-andil-garap-food-estate-di-kalteng>
- Harian Indoprogres, 21 Oktober 2015 "Hikayat Beras Pemangsa Sagu: Etnosida Terhadap Malind-Anim Melalui Mega Proyek MIFEE" diakses dari <https://indoprogres.com/2015/10/hikayat-beras-pemangsa-sagu-etnosida-terhadap-malind-anim-melalui-mega-proyek-miffee/>
- Indonesia. Go.id, 9 Juli 2020, "Food Estate, Lumbung Baru di Kalimantan Tengah" diakses dari <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/food-estate-lumbung-baru-di-kalimantan-tengah>



PANGAN LOKAL DAN NEGARA KESEJAHTERAAN: SOLUSI ATASI KERENTANAN PASOKAN PANGAN DI PERKOTAAN

Adrianus Venda Pratama Putra dan Rewina Ika Pratiwi

Email: vendapratama1@gmail.com dan rere.pratiwi30@gmail.com

Departemen Antropologi Budaya, Universitas Gadjah Mada

Abstrak: Pandemi global memberi penegasan bahwa sistem pangan yang homogen tidak bisa memberikan jaminan akses pangan pada semua lapisan kelas sosial—utamanya kelompok rentan baru di perkotaan. Tulisan ini membahas tentang kegagalan dua aspek penting dalam bernegara yakni rantai pasokan pangan akibat homogenisasi nutrisi dan jaminan perlindungan sosial di Indonesia. Dengan demikian, diversifikasi pangan dan penciptaan jaminan sosial universal adalah hal yang kita perlukan.

Kata Kunci: diversifikasi pangan, jaminan sosial universal, pandemi, pangan perkotaan.

Pangan adalah salah satu kebutuhan dasar manusia yang diakui dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2012 tentang pangan. Di dalam undang-undang tersebut juga dijelaskan pengertian ketahanan pangan, yang didefinisikan sebagai "terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari terpenuhinya pangan baik secara jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau."

Oleh sebab itu, pemerintah Indonesia dan negara-negara lain dunia selalu berupaya menjamin ketersediaan pangan yang cukup bagi warga negaranya. Masalahnya, upaya tersebut tak selalu membuahkan hasil manis. Kerawanan pangan masih saja terjadi di berbagai belahan dunia. Di tahun 2019, penggerak utama kerentanan pangan ialah konflik dan peperangan yang membuat 77 juta orang jatuh ke dalam kondisi kelaparan atau kekurangan gizi, dan selain itu, cuaca ekstrim sebagai eksponen dari pemanasan global berdampak pada kondisi kerentanan pangan yang dialami oleh sekitar 34 juta orang (transformasi.org, 2020).

Di tahun 2020 satu masalah baru menghantui ketahanan pangan dunia. Pandemi Covid-19 menyebabkan sektor pangan dunia menjadi terhambat dari segi rantai pasok. Indonesia juga menghadapi masalah serupa. Terpuruknya

ekonomi akibat pandemi mendorong puluhan juta orang terperosok ke dalam jurang kemiskinan yang lebih dalam dan bencana kelaparan (dw.com, 2020). Dampak lain dari pandemi tersebut, ialah penutupan ekspor oleh sejumlah negara eksportir pangan dunia yang lebih memilih untuk memenuhi pangan domestik dibandingkan untuk kebutuhan pasar global. Dilansir dari Khudori (2020), negara seperti Vietnam, Thailand sebagai pemasok ekspor beras dunia diikuti oleh negara eksportir lainnya memutuskan untuk menutup ekspor sehingga dapat memicu kerentanan pangan.

Pada akhir Maret 2020, Vietnam selaku eksportir beras terbesar ketiga di dunia menghentikan kontrak-kontrak ekspor beras, dan pada April 2020 menerapkan kuota ekspor beras sampai pada akhirnya larangan ekspor tersebut dihapuskan. Kemudian, negara pengeksportir lainnya seperti India, salah satu pemasok pangan Indonesia juga memberlakukan lockdown selama 21 hari pada Maret 2020 sehingga menyebabkan terganggunya stabilitas harga pangan di bumi pertiwi (Bisnis, 2020).

Masalah ini, secara khusus lebih mengancam masyarakat yang tinggal di wilayah perkotaan. Sebabnya, masyarakat yang tinggal di wilayah perkotaan rata-rata bekerja di luar bidang pertanian dan tidak memiliki akses langsung ke lahan pertanian sebagai penghasil pangan

yang mayoritas terletak di pedesaan (Apriani & Baliwati, 2011). Dengan kata lain, mereka sangat bergantung terhadap rantai pasok pangan dari para petani di desa atau impor. Selain itu, konsumsi pangan masyarakat perkotaan juga lebih homogen dibanding masyarakat desa. Jika masyarakat pedesaan cukup terbiasa mengalihkan sumber nutrisi mereka ke sumber nutrisi alternatif seperti ketela, maka mayoritas masyarakat perkotaan di Indonesia sangat bergantung terhadap beras sebagai nutrisi dan karbohidrat utama (ibid.). Kenaikan harga pangan juga mengancam akses pangan bagi kelompok rentan di perkotaan, sebab mereka harus membeli sumber pangan.

Di desa masalah ini bisa direduksi. Berdasarkan hasil wawancara pada beberapa informan yang tinggal di wilayah pedesaan Gunung Kidul, Pekalongan, Pemalang, dan Ambon, di pedesaan transaksi sumber pangan masih bisa dilakukan dengan resiprokal melalui proses tukar tenaga kerja dalam proses produksi pertanian atau reproduksi relasi sosial dalam hajatan-hajatan pernikahan, khitan, atau kerja bakti. Fenomena ini sulit ditemukan di perkotaan. Oleh sebab itu, masyarakat perkotaan rentan jatuh ke dalam kerentanan pangan di tengah pandemi Covid-19 yang menghadirkan berbagai masalah multisektoral.

Pandemi Covid-19 dan Ancaman Kerentanan Pangan di Wilayah Perkotaan Indonesia

Di tahun 2020 Indonesia kembali diancam oleh krisis rantai pasokan pangan. *Lockdown* di beberapa negara pemasok kebutuhan pangan Indonesia dan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) membuat warga kota, wilayah di mana warganya tidak bisa mencukupi kebutuhan pangannya sendiri terancam kelaparan (Hasan, Setiawan, & Miranda, 2020). Berbeda dari krisis 1965 dan 1998 yang bermula dari krisis ekonomi, krisis ini dimulai oleh hadirnya pandemi global. Dengan kata lain, krisis yang mengancam pasokan pangan Indonesia di tahun ini merupakan pengalaman pertama bagi pemerintah dan warga negara.

Pandemi menyebabkan gangguan pada rantai pasok pangan di Indonesia. Sejak awal Maret 2020, Indonesia mengonfirmasi terjadinya *panic-buying* dan *panic-selling* yang umumnya

terpusat di perkotaan. Dikutip dari *The Jakarta Post*, kepanikan tersebut berpotensi menambah limbah makanan dan konsentrasi kepemilikan bahan pangan pada kelompok yang memiliki daya beli lebih tinggi. Di samping itu, kebijakan Pembatasan Sosial Skala Besar (PSBB) juga memaksa bisnis untuk lebih mengelompok secara geografis, sehingga pengelolaan saluran pasokan pangan dan distribusinya tidak merata.

Masih dilansir di *The Jakarta Post*, pandemi global mendorong terjadinya perubahan pada cara transaksi bahan pangan di perkotaan. Situasi ini menjadi perangsang terciptanya platform-platform digital yang memungkinkan terjadinya transaksi jual-beli bahan pangan tanpa adanya sentuhan fisik. Bagi sebagian orang yang memiliki akses pada platform digital semacam itu, inovasi teknologi tersebut merupakan solusi. Namun, digitalisasi transaksi bahan pangan seperti itu tidak bisa diterima oleh produsen pangan skala kecil. Hasil riset EntreVA dan AGRILogics yang dikutip oleh *The Jakarta Post* menunjukkan bahwa mayoritas aktor rantai pasokan pangan menyadari adanya gangguan tersebut. Namun, tidak semua dari mereka mau dan mampu untuk menyesuaikan.

Pasalnya, kerentanan rantai pasokan pangan di Indonesia telah terjadi bahkan sejak sebelum pandemi karena sistem pasokan pangan yang tumpang tindih. Kebijakan Orde Baru membawa keberagaman sumber nutrisi yang dimiliki oleh masyarakat majemuk ke dalam satu keseragaman sumber pangan, yakni beras. Kebijakan ini berawal dari niat menjaga kestabilan rantai pasok pangan (Fahmid, 2004), namun mengakibatkan mayoritas sumber daya pertanian hanya dialokasikan untuk pemenuhan kebutuhan itu.

Kebijakan tersebut berhasil merusak keanekaragaman hayati. Selain itu, ia membawa kita pada transisi pola makan dari makanan lokal yang beragam, menuju makanan yang homogen. Dulu sebagian orang Indonesia mengonsumsi ketela sebagai bahan pokok makanan yang memang memiliki sejarah panjang sebagai sumber pangan lokal.

Kini, konsumsi ketela sebagai sumber bahan pokok mulai ditinggalkan karena residu kebijakan Orde Baru yang menstigmatisasi konsumen ketela sebagai orang yang terbelakang

(Wicaksanti & Astarina, 2016). Ketika orang tidak lagi mengonsumsi makanan lokal, dan sangat bergantung pada beras atau sumber pangan impor, sistem pangan mereka menjadi kurang tahan terhadap guncangan. Pandemi membuat kita sadar akan kerapuhan rantai pasokan pangan kita karena ketergantungan nasional pada satu bahan pokok dan bahan pangan lain yang selama ini dipenuhi melalui impor (*ibid.*).

Hingga kini, Indonesia tetap bergantung pada impor pangan. Pada tahun 2018, 95% pasokan bawang putih Indonesia, 24% pasokan daging sapi, dan 55% pasokan gula berasal dari luar negeri (Asogiyani, 2018; Respatiadi dan Nabila, 2017; McDonald dan Meylinah, 2019). Kementerian Perdagangan tetap mengimpor sumber pangan tersebut hingga tahun 2020 (Ministry of Agriculture, 2020).

Ketika pandemi melanda, rantai pasokan mengalami gangguan yang signifikan karena penurunan kapasitas pemrosesan, penutupan jalan dan pelabuhan, serta terbatasnya transportasi, yang memperlambat produksi pertanian dan distribusi makanan dari produsen ke konsumen. Gangguan tersebut telah menyebabkan kenaikan harga pangan di Indonesia. Rata-rata harga beras di seluruh Indonesia selama seminggu pertama bulan April berada pada level Rp11.900 per kilogram, ia naik 1,28% dari harga bulan Desember 2019 (Amanta dan Aprilianti, 2020). Padahal angka kemiskinan di Indonesia pada bulan Maret meningkat 2020 26,42 juta orang (BPS, 2020). Angka tersebut naik 1,63% jika dibandingkan bulan September 2019. Di provinsi-provinsi yang memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) seperti DKI Jakarta, harga beras bahkan lebih tinggi lagi, mencapai Rp13.500 per kilogram di pasar tradisional seiring dengan penimbunan makanan. Kenaikan harga makanan impor bahkan lebih signifikan.

Sejak Desember hingga pertengahan April 2020, harga gula naik 32,97% menjadi Rp18.350 per kilogram, bawang putih naik 35,64% menjadi Rp43.200 per kilogram, sedangkan harga daging sapi tetap tinggi di Rp117.750 per kilogram (Amanta & Aprilianti, 2020). Dalam keadaan normal, rata-rata orang Indonesia membelanjakan 51% dari pendapatan bulannya untuk makanan, sedangkan mereka yang berada di atau di bawah

garis kemiskinan menghabiskan sekitar 62,76% (Ilman, 2020).

Kenaikan harga tersebut disambut oleh PHK masal dan pemotongan gaji. Kami mengutip *Kompas*, bahwa lebih dari 3,5 juta pekerja dirumahkan akibat pandemi Corona. Angka tersebut merupakan data Kementerian Ketenagakerjaan (Kemenaker) per 31 Juli 2020. Tingginya angka PHK dan pemotongan gaji pekerja menyebabkan turunnya daya beli. Kondisi ini kemudian mendorong masyarakat memangkas uang belanja mereka untuk mencukupi kebutuhan pangan (Purnasari *et al*, 2020).

Terjadinya PHK masal juga mendorong adanya arus balik dari kota ke desa. Mereka yang merantau di kota untuk bekerja memutuskan kembali ke kampung halaman lantaran tidak ada pemasukan finansial untuk bertahan hidup di kota. Seperti yang dilansir di *Detik*, mereka yang kembali ke desa tetap harus memiliki penghasilan. Oleh sebab itu, angkatan kerja yang kembali ke desa pun terserap ke sektor pertanian. Hal itu membuktikan bahwa sektor pertanian mampu menjadi jaring pengaman (*safety net*) bagi masyarakat rentan. Selama ini, pertanian keluarga selalu dipromosikan sebagai solusi atas ketahanan pangan keluarga di perdesaan (IFAD, 2013). Namun, bagaimana dengan ketahanan pangan di perkotaan?

Kementerian Pertanian (Kementan) memaparkan data bahwa pada tahun 2016 ke 2017 lahan sawah di Indonesia secara keseluruhan mengalami penyusutan sebesar 0,31%, sedangkan Badan Pusat Statistik (BPS) menyatakan bahwa lahan pertanian di Indonesia yang seluas 7,75 ha pada 2017 menyusut menjadi 7,1 juta ha di tahun 2018. Kondisi ini belum ditambah dengan distribusi lahan yang tidak merata dan akses yang timpang. Ketimpangan akses terhadap lahan, ketidakstabilan rantai pasokan pangan, kenaikan harga bahan pangan pokok, PHK massal, dan pemotongan gaji merupakan faktor pendukung yang kompleks yang menunjukkan bahwa daerah perkotaan adalah daerah yang rentan terhadap krisis pangan di saat-saat seperti ini. Oleh sebab itu, selain melahirkan kelas-kelas rentan baru, pandemi mempertegas kelas rentan perkotaan yang telah lama ada.

Yusuf dan Sumner (2015) memperkirakan bahwa kenaikan harga beras sebesar 1% akan

meningkatkan angka kemiskinan nasional lebih dari 1%, dengan mempertimbangkan faktor-faktor lain seperti hilangnya pendapatan karena meningkatnya pengangguran akses ke pangan akan semakin terbatas. Dengan kata lain, kenaikan harga pangan secara keseluruhan akan semakin menekan kaum miskin atau kelas menengah rentan. Laborde *et al* (2020) bahkan menuliskan bahwa krisis ekonomi ini akan menyebabkan penurunan PDB agregat di negara-negara berkembang sebesar 3,6 % dengan negara-negara Asia Tenggara menjadi salah satu yang terpukul dengan keras. Kemiskinan di Asia Tenggara sendiri akan meningkat 15% dari jumlah total populasi.

Pandemi, Krisis Ekonomi, dan Kerentanan Pangan Kelas Menengah Rentan

Sejak upaya mitigasi Covid-19 oleh pemerintah diiringi dengan anjuran untuk bekerja, beribadah, sekolah di rumah, hingga pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pada berbagai wilayah, roda ekonomi terganggu (Salsabila, 2020). PSBB ternyata berefek buruk bagi sirkulasi ekonomi kapitalistik yang diterapkan di Indonesia. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) sejak PSBB dipraktikkan dan sirkulasi ekonomi 'dibatasi', daya beli masyarakat menurun (Victorina, 2020). Hal ini mendatangkan ancaman permasalahan ekonomi mengingat struktur ekonomi Indonesia ditopang oleh konsumsi domestik (Kontan, 2020).

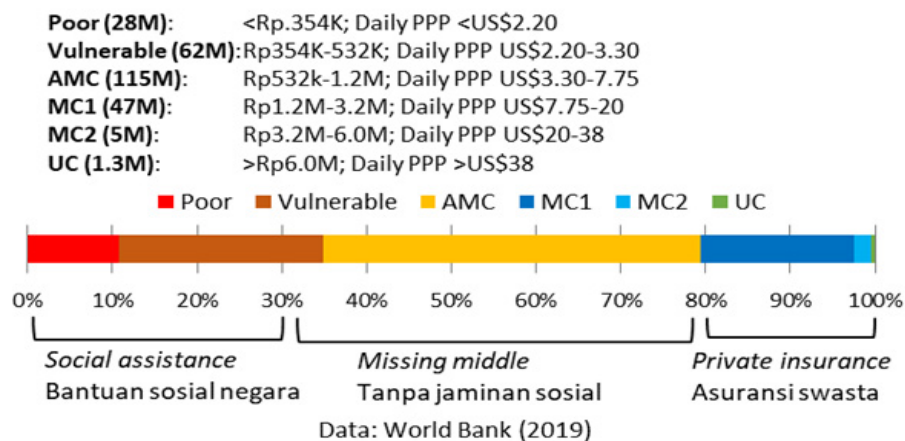
Benar saja, ancaman krisis ekonomi segera melanda Indonesia pasca pembatasan mobilitas

guna mencegah persebaran pandemi diterapkan. Sekitar bulan Mei, Presiden Joko Widodo mengeluh karena COVID-19 dan kebijakan pembatasan mobilitas sosial membuat Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurun (CNN Indonesia, 2020). Efek yang lebih terasa bagi hidup orang kebanyakan ialah menurunnya aktivitas ekonomi akibat upaya mitigasi penyebaran wabah Covid-19 membuat banyak pekerja yang terpaksa dirumahkan, terkadang tanpa adanya pembayaran gaji (*paid leave*), atau terkena PHK.

Mengutip Alnick Nathan (2020) di media daring *Islam Bergerak*, Jika kondisi ini tidak diatasi, maka akibatnya akan terbilang kelim. Resesi ekonomi yang terjadi dapat meningkatkan angka kemiskinan di Indonesia hingga 33,2 juta orang yang artinya 12,4% dari jumlah penduduk Indonesia. Untuk menangani masalah tersebut, pemerintah sebetulnya telah berusaha melalui berbagai mekanisme jaminan sosial. Namun, jaminan sosial yang diberikan ternyata tidak menyelesaikan permasalahan struktural yang mendasar.

Satu hal yang menjadi masalah ialah, sistem jaminan sosial di Indonesia yang hanya didasarkan pada kelompok 'miskin'—yakni mereka yang dikategorikan memiliki pengeluaran sekitar Rp354 ribu per bulan bahkan kurang. Di samping itu, sistem jaminan sosial sepeerti itu juga mengabaikan keberadaan 'kelas menengah rentan' yang dianggap tidak 'miskin'. Padahal, mereka juga tidak dapat dengan mudah memenuhi kebutuhan pangan saat krisis terjadi. Berdasarkan

Bagan 1. Distribusi kekayaan di Indonesia berdasarkan tingkat konsumsi pada tahun 2019



Data: World Bank (2019) dalam Nathan (2020)

data dari Bank Dunia di tahun 2019, jumlah 'kelas menengah rentan' ini berkisar sebanyak 45% dari penduduk Indonesia atau 115 juta jiwa (*Ibid*).

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa sistem jaminan sosial yang kita miliki ternyata gelagapan saat harus berhadapan dengan krisis apalagi pandemi. Kondisi ini sangat rawan membuat kelompok pekerja informal mudah terjungkal ke bawah garis kemiskinan karena tidak mendapat perlindungan ketika harus kehilangan sumber penghasilan.

Kelompok miskin baru ini terancam jatuh ke dalam muramnya kelaparan. Kelompok miskin baru, terutama yang tinggal di daerah perkotaan, terancam tidak mampu memenuhi kebutuhan nutrisi hariannya karena tidak memiliki pendapatan yang cukup selama pandemi. Padahal di perkotaan sumber pangan harus dibeli, sebab, mereka tak bisa lagi sepenuhnya mengandalkan asupan nutrisi dari tetangga atau keluarga layaknya komunitas petani di pedesaan.

Dengan kata lain, krisis ekonomi yang dihadirkan oleh pandemi ini membuat banyak orang jatuh miskin. Tanpa bantuan berarti dari pemerintah yang oleh konstitusi diamanatkan untuk menjamin kesejahteraan seluruh warga negara, mereka yang sepenuhnya bergantung ke pasar dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari terancam jatuh ke dalam lubang kelaparan.

Ancaman kelaparan sudah mulai terasa sebab konsumsi rumah tangga Indonesia terhadap barang-barang pertanian diprediksi turun 8,29% dari yang semestinya jika Covid-19 tidak terjadi (McKibbin & Fernando, 2020). Ketidakmampuan untuk mengonsumsi makanan sehat dan bergizi yang cukup menekan sistem kekebalan dan meningkatkan risiko kesehatan, terutama bagi masyarakat miskin dan rentan. Memastikan pasokan makanan yang terjangkau sangat penting selama pandemi Covid-19 dan periode pemulihan setelahnya.

Berdayakan Pangan Lokal

Kami berpandangan negara harus menciptakan kebijakan yang mendukung tercapainya kedaulatan pangan dan menjamin setiap warga negara dapat mengakses sumber nutrisi. Sebab, impor pangan tidak pernah bisa

menjawab permasalahan saat rantai pasokan pangan terganggu. Terlebih lagi krisis ekonomi yang dihadirkan oleh pandemi ini menghasilkan kelompok miskin baru.

Krisis yang tercipta di tengah pandemi tak berarti sistem rantai pasokan pangan yang kita miliki sebelumnya berkualitas. Pandemi ini hanya mempertegas ada yang perlu diperbaiki dari sistem yang selama ini kita miliki. Penyelesaian masalah ala Presiden Joko Widodo yang berencana membuat *food estate* di Kalimantan Tengah juga tidak menjawab permasalahan yang ada (Arumningtyas, 2020). Pasalnya, negara memang pernah gagal total dalam program serupa di tahun 1997-1998 (Neilson & Wright, 2016).

Di samping itu, panjangnya rantai pasokan pangan lokal yang dimulai dari petani hingga ke tangan konsumen melahirkan harga-harga bahan pangan yang mahal. Oleh sebab itu, impor dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan keseimbangan harga. Kondisi ini terjadi sejak krisis ekonomi di akhir 1997-1998 (Timmer, 2004).

Masalahnya, kebijakan tersebut tidak menyelesaikan permasalahan struktural yang ada, meski impor dilakukan, harga-harga bahan pangan tetap fluktuatif (McMahon, 2013). Dengan kata lain, pangan kita sepenuhnya dikontrol oleh pasar. Terkadang kita mendapat pangan dengan harga murah. Di saat yang berbeda harga pangan bisa melonjak tinggi sehingga tidak bisa diakses oleh semua kalangan. Lantas, bagaimana upaya kita untuk bertahan?

Jalan panjang menuju ketahanan pangan itu adalah kembali pada pangan lokal. Diversifikasi pangan harus membuat sumber nutrisi lokal menjadi salah satu bahan pokok, tidak sekadar komoditas pariwisata seperti saat ini (Media Indonesia, 2020).

Dengan demikian, diperlukan kebijakan yang melindungi petani dalam rantai pasok pangan yang memastikan kesejahteraan mereka dalam pasokan rantai pasokan agar para petani bersedia menanam sumber nutrisi lokal. Salah satu caranya ialah dengan melaksanakan reforma agraria yang mampu mendistribusikan tanah secara lebih adil. Dengan reforma agraria peningkatan akses kaum tani miskin, terhadap penguasaan tanah melalui program redistribusi

tanah melalui kegiatan pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah obyek *land reform* kepada para petani/penggarap berlahan kecil yang memenuhi persyaratan (Fatimah, 2015). Dengan reforma agraria, kekuatan politis serta ekonomi mayoritas petani menguat karena ketimpangan akses ke lahan dan relasi patron-klien antara tuan tanah dan pekerjanya yang selama ini menghambat kesejahteraan petani penggarap atau petani berlahan kecil selaku aktor yang menggantungkan penghasilan di bidang pertanian dari para tuan tanah bisa dikikis secara perlahan. Selain itu, intensif inovasi teknologi juga perlu dilakukan oleh pemerintah agar petani kita bisa lebih produktif.

Menuju Negara Kesejahteraan

Pembuat kebijakan harus mempraktikkan rantai makanan berbasis klaster pangan lokal, mendukung inisiatif yang mempromosikan ketahanan sistem pangan, menyelaraskan sistem pangan dari pertanian hingga kesehatan, sambil mempromosikan pola makan yang lebih melokal. Di samping itu, pembuat kebijakan juga harus menjaga daya beli masyarakat di semua lapisan kelas sosial terhadap pangan. Tujuan tersebut hanya akan mungkin tercapai apabila negara memberikan jaminan sosial yang tepat sasaran.

Selama ini, jaminan sosial yang dimiliki Indonesia adalah jaminan sosial yang *segmented* atau dapat juga kami sebut sebagai jaminan sosial *targeted* (Nathan, 2020). Jaminan sosial yang hanya menyasar kelompok “miskin” dengan pengeluaran bulanan sekitar Rp354 ribu ini langkah terhadap munculnya kelompok rentan baru yang dianggap tidak memenuhi syarat penerima bantuan. World Bank menyebut kelompok ini sebagai *strata menengah rentan*. Dengan demikian, jaminan sosial yang inklusif adalah yang dibutuhkan. Negara harus mengubah paradigma jaminan sosial *poverty-targeted* menjadi jaminan sosial dengan paradigma universal. Jaminan sosial universal ini memberikan jaminan akses pangan, pendidikan, kesehatan, dan hari tua kepada setiap orang tanpa melihat status sosial mereka, tingkat ekonomi, latar belakang profesi, dan bahkan hitungan pengeluaran bulanan mereka (*Ibid*).

Melalui jaminan sosial universal, negara dapat menjaga keterjangkauan pangan bagi

warganya. Keterjangkauan ini tercipta karena peningkatan daya beli yang diberikan melalui jaminan sosial yang tidak hanya menyasar kelompok “miskin” saja, melainkan seluruh lapisan termasuk kaum rentan baru yang sebelumnya dianggap tidak memenuhi syarat sebagai penerima bantuan. Namun, negara memerlukan “modal” yang besar untuk membuat jaminan sosial ini dapat diterapkan. Biaya besar itu dapat diperoleh dari *saving* yang bersumber dari pungutan pajak progresif.

Di sini pajak progresif akan memegang peran kunci. Selain menambah pendapatan negara, pajak yang dibebankan kepada kelompok kaya juga akan membantu mendistribusikan kekayaan dengan lebih merata. Laju pertumbuhan kekayaan sebagian kelompok orang akan dapat ditekan dan pendapatan negara dari pajak ini dapat digunakan untuk membiayai jaminan sosial universal yang lebih inklusif. Artinya, negara memenuhi kebutuhan dasar semua warga negara melalui pemberian hak jaminan sosial yang membuat Indonesia melangkah menuju bentuk negara kesejahteraan (Esping-Andersen, 1990)

Akan tetapi, pemungutan pajak progresif tidak dapat berjalan optimal bila pondasi industri formal Indonesia tidak kuat. Di sisi lain, saat ini industri Indonesia masih didominasi oleh sektor informal yang memiliki margin keuntungan kecil, upah yang minim bagi pekerjanya, dan tidak mampu memberi pemasukan pajak ke negara dalam jumlah yang besar dan stabil (Folkerth & Warnecke, 2011). Oleh sebab itu diperlukan kebijakan industrialisasi badan usaha formal yang kepemilikan dan pengelolaannya dikelola oleh publik. Proses reindustrialisasi yang dikelola oleh publik diperlukan sebab pasca 1998, Indonesia mengalami deindustrialisasi yang membuat struktur ekonomi kita rentan terhadap guncangan rantai pasok dan banyak orang terjebak dalam prekrariatisasi (pekerja harian informal) di industri informal (ADB, 2010; Syarip, 2011). Kondisi ini membuat banyak warga Indonesia tidak memiliki jaminan sosial dan upah minimum yang stabil serta layak sehingga rentan terjerembab ke dalam kemiskinan di saat krisis menerpa. Di sisi lain, negara juga tidak mendapat banyak pemasukan dari model usaha semacam ini.

Dengan demikian, dalam menyelesaikan masalah ini diperlukan penyelesaian masalah yang multisektoral mulai dari diversifikasi pangan berbasis klaster, reforma agraria, industrialisasi, dan jaminan sosial universal. Dengan cara ini, proses 'dekomodifikasi' pangan akan berjalan, sebab kebutuhan dasar terhadap pangan untuk semua orang ditanggung oleh negara, sehingga kerentanan pangan di perkotaan bisa terkikis karena semua orang bisa membeli makan. Di luar itu klaster pangan membuat rantai pasok lebih stabil karena alurnya terjadi di ranah lokal.

Daftar Pustaka

- Amanta, F., & Aprilianti, I. (2020). Indonesian Food Trade Policy during Covid-19. *CIPS Policy Brief No. 1*, CIPS Indonesia.
- Arumningtyas, L. (2020, September 30). *Food Estate Melaju di Tengah Banjir Kritik*. Dipetik Oktober 20, 2020, dari Mongabay: <https://www.mongabay.co.id/2020/09/30/food-estate-melaju-di-tengah-banjir-kritik/>
- Asogiyon, P. K. (2018). *Analisis produksi dan konsumsi bawang putih nasional dalam mencapai swasembada bawang putih*. Bogor.
- Avi-Yonah, Reuven S. (2002). Why Tax The Rich? Efficiency, Equity, and Progressive Taxation. *The Yale Law Journal*. Vol. 111 (6): 1391-1416
- Apriani, Suci et al. (2011). Faktor-faktor yang Berpengaruh Terhadap Konsumsi Pangan Sumber Karbohidrat di Perdesaan dan Perkotaan. *Journal of Nutrition and Food* 6(3): 200-207
- Badan Pusat Statistik (BPS) dan ADB. (2011). *The Informal Sector and Informal Report Employment in Indonesia*.
- Bisnis, (2020). India Lockdown, Bagaimana Nasib Pangan yang Diimpor Indonesia?. Dipetik Desember 20, 2020 dari Bisnis: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200326/12/1218443/india-lockdown-bagaimana-nasib-pangan-yang-diimpor-indonesia>
- CNN Indonesia. (2020, Mei 16). *Jokowi Sebut Pendapatan Asli Daerah Anjlok di Tengah Corona*. Dipetik September 20, 2020, dari CNN Indonesia: <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200516071553-532-503981/jokowi-sebut-pendapatan-asli-daerah-anjlok-di-tengah-corona>
- DW. (2020, Juni 2020). *Rising Hunger Threatens Famines as Coronavirus Crashes Economies, Leaves Crops to Rot in Fields*. Dipetik Desember 20, 2020 dari dw.com: <https://www.dw.com/en/rising-hunger-threatens-famines-as-coronavirus-crashes-economies-leaves-crops-to-rot-in-fields/a-53686031>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Fahmid, I. M. (2004). *Gagalnya Politik Pangan di Bawah Rezim Orde Baru*. Jakarta: Sandi Kota.
- Fatimah. (2015). Reforma Agraria dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin Terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia. *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*. (10) 119-203
- Folkerth, John dan Tonia Warnecke. (2011). Informal Labour in India and Indonesia: Surmounting organizing barriers. *Labour, Capital and Society / Travail, capital et société*. Vol 44 (2).
- FSIN. (2020). *2020 Report in Food Crisis*. (<https://www.fsinplatform.org/report/global-report-food-crises-2020/>)
- Hasan, M. N., Setiawan, M. H., & Miranda. (2020, Mei 5). *Global Pandemic Needs Local Solutions for Sustainable Food Systems*. Dipetik September 20, 2020, dari The Jakarta Post: <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/05/05/global-pandemic-needs-local-solutions-for-sustainable-food-systems.html>
- Hamdani, Tro. (2020, Juni 18). *Kena PHK, Banyak Masyarakat yang Balik Jadi Petani*. Dipetik Desember 20, 2020 dari Detik Finance: <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5058645/kena-phk-banyak-masyarakat-yang-balik-lagi-jadi-petani>
- Karunia, Ade Miranti. (2020, Agustus 04). *Imbas Corona, Lebih dari 3,5 Juta Pekerja Kena PHK dan Dirumahkan*. Dipetik dari Desember 20, 2020 dari Kompas: <https://money.kompas.com/read/2020/08/04/163900726/imbac-corona-lebih-dari-3-5-juta-pekerja-kena-phk-dan-dirumahkan?page=all>
- Khudori. (2020, Mei 03). *Perang Lawan Corona dan Benteng Terakhir Krisis Pangan*. Dipetik 20 Desember, 2020, dari CNN Indonesia:

- <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200503093852-93-499500/perang-lawan-corona-dan-benteng-terakhir-krisis-pangan>
- Ilman, A. S. (2020). Effects of High Food Price on Non-Cash Food Subsidies (BNPT) in Indonesia Case Study in East Nusa Tenggara . *CIPS Policy Paper No. 26*.
- Laborde, David, et al (2020). Poverty and food insecurity could grow dramatically as COVID-19 spreads. *Food Security, Poverty, and Inequality*. 16-19.
- McDonald, G., & Meylinah, S. G. (2019). *Indonesia Sugar Annual Report 2019 In Global Agricultural Information Network*. USDA Foreign Agricultural Service.
- McKibbin, W., & Fernando, R. (2020). *The Global Macroeconomic Impacts of Covid-19: Seven Scenarios*. Centre for Applied Macroeconomic Analysis, The Australian National University.
- McMahon, P. (2013). *Feeding Frenzy: The New Politics of Food*. London: Profile Boos.
- Media Indonesia. (2020, Agustus 21). *Diversifikasi untuk Ketahanan Pangan*. Dipetik September 20, 2020, dari Media Indonesia: https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/2095-diversifikasi-untuk-ketahanan-pangan
- Ministry of Agriculture. (2020). *National Estimate of Staple Food Stock and Demand, March to May 2020*.
- Nathan, A. (2020, Juli 10). *Melampaui Jaminan Sosial Targeted dan Membangun Jaminan Sosial Universal di Indonesia*. Dipetik September 20, 2020, dari Islam Bergerak: <https://islambergerak.com/2020/07/melampaui-jaminan-sosial-targeted-dan-membangun-jaminan-sosial-universal-di-indonesia/>
- Neilson, J., & Wright, J. (2016). The state and food security discourses of Indonesia: feeding the bangsa. *Geographical Research*, 55(2): 131-142.
- Pink, Bidara (2020). *LPEM FEB UI Memperkirakan Pertumbuhan Ekonomi 2019 Sebesar 5,0% yoy*. Dipetik Desember 20, 2020 dari Kontan: <https://nasional.kontan.co.id/news/lpem-feb-ui-memperkirakan-pertumbuhan-ekonomi-2019-sebesar-50-yoy>
- Purnasari, Nurwulan et al (2020). Household food security during Covid-19 pandemic in Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. *Sustinere*, (4) 132-143.
- Respatiadi, H., & Nabila, J. (2017). *Beefing Up the Stock: Policy Reform to Lower Beef Prices in Indonesia*. Jakarta: CIPS Indonesia.
- Salsabila, T. (2020, April 9). *Tentang Penerapan PSBB, Jokowi Tak Boleh Terburu-Buru*. Dipetik Mei 10, 2020, dari Pikiran Rakyat: <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01363294/tentang-penerapan-psbb-jokowi-tak-boleh-terburu-buru?page=2>
- Suryahadi, A., Izzati, R. A., & Suryadarma, D. (2020, April). The Impact of COVID-19 Outbreak on Poverty: An Estimation for Indonesia. *SMERU Working Paper*.
- Syarip, Rahmat. (2011). Globalization and Deindustrialization: The Political-Economy of Domestic Institutions (or Lack Thereof) in the Post-New Order Indonesia. *Global & Strategis*, 11 (1).
- Transformasi. (2020, Juli 21). *Praktik Urban Farming dan Ketahanan Pangan dalam Kondisi Ketidakpastian Pandemi*. Dipetik Desember 20, 2020 dari trnasformasi.org: <https://www.transformasi.org/id/galeri-media/artikel/2551-praktik-urban-farming-dan-ketahanan-pangan-dalam-kondisi-ketidakpastian-pandemi>
- Timmer, C. P. (2004). Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook. *Center for Global Development Working Paper*, 48.
- Victorina, A. O. (2020, Mei 4). *Daya Beli Masyarakat Rendah Akibat Corona*. Dipetik Mei 10, 2020, dari Kata Data: <https://katadata.co.id/berita/2020/05/04/daya-beli-masyarakat-rendah-akibat-corona-inflasi-april-hanya-008>
- Wicaksanti, A. R., & Astarina, N. T. (2016). Mitos "Kedaulatan" Pangan Lokal. *Jurnal Balairung*.



YANG BERTANGGUNG JAWAB ATAS PANGAN INDONESIA

Gusti Nur Asla Shabia

Email: shabia.oikonnea@gmail.com

FIAN Indonesia

Abstrak: Pemenuhan hak atas pangan dan gizi di suatu negara merupakan sesuatu yang harus direalisasikan banyak lembaga—pemerintah dan nonpemerintah—secara simultan. Meskipun begitu, setiap lembaga memiliki tantangan sendiri-sendiri yang menghalangi usaha memenuhi hak atas pangan dan gizi bagi seluruh warganya. Tulisan ini akan membahas aktor dan institusi yang harusnya bertanggungjawab atas hak atas pangan dan gizi.

Kata Kunci: hak atas pangan dan gizi, hak asasi manusia, lembaga dan aktor, pemerintah Indonesia.

Urusan pangan bukan hanya urusan seorang warga negara di negara tempat ia berpijak, meskipun kelompok masyarakat tertentu dalam satu negara telah menumbuhkan sistem pangan mereka, yang berkaitan dengan tradisi dan praktik kultural setempat, jauh sebelum negara ini berdiri.

Secara normatif, Indonesia sebagai negara yang berdaulat telah memiliki komponen-komponen negara, berupa lembaga pemerintah dan nonpemerintah, yang bertugas untuk menjamin pemenuhan pangan. Meskipun, dalam tupoksi mereka, pemenuhan pangan ini disebut dengan istilah lain, seperti "menjamin hak asasi manusia" dan "mencapai ketahanan pangan". Siapa saja kah mereka yang mengusung tanggung jawab atas pemenuhan pangan rakyat Indonesia? Dalam bab ini, akan dikemukakan sedikit tentang siapa lembaga dan aktor yang *harusnya* mengatur sistem pangan dalam negeri demi menjamin hak atas pangan dan gizi seluruh warganya.

Siapa yang Memiliki Tanggungjawab?¹

"Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara

Republik Indonesia" — demikian bunyi yang termaktub dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal ini menggambarkan peran pemerintah untuk turut menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak atas pangan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Pemerintah di sini bukan hanya presiden sendiri, tetapi lembaga-lembaga kementerian dan non-kementerian yang berkiprah khusus dalam bidang pangan.

Presiden dan Pemenuhan Hak Atas Pangan

Dalam Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan, disebutkan bahwa presiden adalah penanggungjawab tertinggi untuk pemenuhan hak atas pangan warga negara. Di bawah presiden, terdapat beberapa Kementerian dan Lembaga Pemerintah non-Kementerian yang turut bertanggung jawab dan membantu presiden untuk memenuhi hak atas pangan dan gizi yang layak bagi warga negara Indonesia.

Menengok Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yang menjadi acuan pembangunan selama setahun kedepan, Joko Widodo bersama jajaran pemerintah di bawahnya telah merumuskan beberapa proyek prioritas strategis yang *tampaknya* relevan dengan pangan, yakni: industri 4.0 di lima subsektor prioritas, termasuk di dalamnya makanan dan minuman; penguatan jaminan usaha serta 350 korporasi petani dan nelayan; revitalisasi tambak

¹ Bagian ini disadur dari Laporan FIAN Indonesia, "Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia", dengan berbagai tambahan dan modifikasi.

di kawasan sentra produksi udang dan bandeng; percepatan penurunan kematian ibu dan *stunting*². Selain poin terakhir, “penurunan kematian ibu dan *stunting*”, tampaknya proyek prioritas yang digencarkan memang masih berkepentingan untuk mengintensifkan peningkatan hasil produksi pangan. Berkat adanya RPJMN ini, Food Estate yang tengah dibangun di Kalimantan Tengah, yang memiliki banyak problematika terkait permasalahan sosial, ekonomi, dan ekologis, mendapatkan legitimasi sebagai proyek yang didahulukan negara dengan penguatan korporasi petani yang diintegrasikan dalam proyeknya. Dari sini, dapat dilihat, proyek-proyek yang dicetuskan oleh presiden sebagai ketua dewan untuk mewujudkan “ketahanan pangan” sekalipun, tetap mengandung poin-poin yang harus dikritisi: untuk siapa pemenuhan pangan ini ditujukan?

Selain presiden dan jajaran kementerian serta lembaga pemerintah non-kementerian yang tergabung dalam Dewan Ketahanan Pangan, Komentor Umum No. 3 Bagian 8 Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya sebenarnya memaparkan bahwa **seluruh lembaga negara** diwajibkan untuk memenuhi hak atas pangan dan gizi untuk seluruh warga negara Indonesia dan menjadi ‘mesin penggerak’ sekaligus instrumen untuk memastikan langkah-langkah tepat dalam prosesnya.

Selain presiden, terdapat beberapa aktor kunci yang bertanggung jawab terhadap pemenuhan hak atas pangan dan gizi seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Tanggung Jawab Lembaga-lembaga Negara Lainnya

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang disusun oleh Komnas HAM bertujuan untuk mengembangkan kondisi kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam PBB serta Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia; dan meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna

² Kekurangan gizi kronis yang terjadi pada tahap awal pertumbuhan dan perkembangan anak, mengakibatkan anak terlalu pendek untuk seumurnya.

berkembangnya manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Dengan keinginan mencapai tujuan ini, Komnas HAM memiliki fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi (Pasal 76). Hal ini membuat sebenarnya Komnas HAM menjadi salah satu institusi strategis yang dapat menjadi mediator dalam menyelesaikan pelanggaran hak atas pangan, termasuk konflik-konflik agraria, hak masyarakat adat dalam kawasan hutan, dan isu-isu terkait pangan lainnya. Namun, kondisi-kondisi dalam tema ini belum menjadi prioritas dan fokus Komnas HAM. Komnas HAM masih cenderung memprioritaskan agenda-agenda seperti penyelesaian peristiwa pelanggaran HAM berat di masa lalu, penyelesaian kasus-kasus HAM di Papua, Aceh, dan Palu, yang memang menjadi masalah prioritas yang patut diselesaikan, tapi dampaknya, pemrioritasan agenda-agenda tersebut jadi mendepak kasus-kasus pelanggaran hak atas pangan dan gizi dari “top priority”.

Badan Urusan Logistik (BULOG)

BULOG merupakan badan usaha milik negara yang pendiriannya dilandasi oleh Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2016 dan Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2016. Lembaga ini ditugaskan untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional dengan menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan di tingkat konsumen dan produsen (Peppers No 48/2016, Pasal 2 Ayat 1). Dari sejarahnya, BULOG yang sudah ada sejak tahun 1967 telah banyak mengalami perubahan fungsi dan peran, termasuk pembatasan peran BULOG yang tadinya menangani multi-komoditas menjadi satu komoditas saja karena ada perjanjian pemerintah Indonesia dengan pihak International Monetary Fund (IMF). BULOG sendiri kemudian dijadikan sebagai badan usaha dengan ditetapkan sebagai perusahaan umum (Perum) (Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 2003).

Usaha BULOG mengupayakan ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan, terutama untuk komoditas beras, dilakukan dengan melakukan (1) pembelian beras dari produsen dengan harga pokok pembelian (HPP) yang sudah ditetapkan oleh Menteri, juga dengan (2) melakukan pengadaan impor beras. Meskipun

begitu, BULOG seringkali menjadi badan usaha yang kurang efektif untuk menstabilkan harga pangan di pasaran, karena misalnya petani lebih memilih untuk menjual gabahnya ke tengkulak daripada ke BULOG, karena harga di tengkulak masih lebih tinggi dibandingkan HPP yang turut dipakai oleh BULOG. Selain itu, BULOG seringkali menyerap gabah melalui distributor dan bukan dari petani langsung. Ketika pandemi, BULOG berusaha menyerap hasil panen petani dari berbagai daerah dan melangsungkan operasi pasar, tetapi nyatanya, penyerapan tersebut belum merata.

Dewan Ketahanan Pangan

Dewan Ketahanan Pangan (DKP) memiliki tugas di bidang penyediaan pangan, distribusi pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, serta pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi. Hal ini diatur dalam Peraturan Presiden No 83 Tahun 2006.

Terkait struktur organisasi DKP, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa ada tiga tingkatan DKP; DKP pusat/nasional yang biasa disebut "Dewan", DKP provinsi, dan DKP kabupaten/kota. DKP Provinsi ini tersebar di 33 provinsi, sehingga ada 33 DKP Provinsi.

Pada tingkat nasional, Dewan ini dipimpin oleh presiden, posisi ketua eksekutif diduduki oleh kementerian pertanian, posisi sekretaris oleh Badan Ketahanan Pangan, dan anggotanya terdiri dari 18 kementerian terkait. Sedangkan pada tingkat provinsi, ketua dijabat oleh gubernur, pada tingkat kota posisi ketua diduduki oleh bupati/walikota. Setiap tahun, DKP tingkat bupati/walikota akan melapor ke DKP tingkat provinsi, dan di tingkat provinsi dilaporkan ke Dewan.

Setiap dua kali dalam setahun, akan diadakan rapat pleno yang dipimpin langsung oleh Ketua Dewan untuk menentukan kebijakan pangan nasional dan membahas laporan pelaksanaan tugas Dewan. Bila ada pertimbangan bahwa Dewan membutuhkan bantuan khusus untuk melaksanakan tugas, maka Ketua Harian Dewan dapat membentuk Kelompok Kerja yang terdiri dari tenaga ahli dari unsur pejabat pemerintah, organisasi kemasyarakatan, dan pelaku usaha **yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketahanan pangan nasional**. Dalam kelompok kerja ini lah organisasi kemasyarakatan seperti

organisasi masyarakat sipil dapat ambil andil dalam usaha-usaha penyelenggaraan ketahanan pangan, termasuk mengusahakan pemenuhan hak atas pangan dan gizi. Meskipun, upaya memperkuat ketahanan pangan melalui pemberdayaan masyarakat masih berada dalam tataran normatif dan tidak berusaha melihat permasalahan struktural dan relasi kuasa, yakni *hanya* dengan:

- 1) Menyediakan input pada pemerintah melalui Dewan Ketahanan Pangan tentang upaya memperkuat ketahanan pangan dan formulasi kebijakan ketahanan pangan,
- 2) Membantu penyebaran informasi dan konsultasi tentang kebijakan ketahanan pangan kepada publik,
- 3) Mengartikulasikan praktik terbaik masyarakat dalam mencapai ketahanan pangan dan
- 4) Membantu monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan

Idealnya, DKP dapat menjadi dewan yang menengahi kerumitan sistem pangan di Indonesia yang masih diurus berbagai kementerian dan institusi lainnya. Persoalan pangan menjadi sangat rumit karena menjadi persoalan lintas sektoral³. DKP seharusnya bisa menjadi badan koordinasi antarsektor atau departemen di setiap provinsi, menilik adanya 33 DKP. Namun, anehnya, DKP ini jarang "bersuara" bahkan mungkin banyak masyarakat yang belum menyadari keberadaannya.

Dalam kondisi pandemi, idealnya DKP dapat menyerap hasil panen petani agar mampu: (1) menyediakan stok pangan nasional yang bisa didistribusikan ke mereka yang membutuhkan, misalkan untuk pekerja yang di-PHK atau pekerja informal yang kehilangan pekerjaan atau mengalami penurunan pendapatan, (2) memanfaatkan anggaran yang tersedia dari negara untuk kejadian luar biasa, (3) berperan untuk memaksimalkan aksi-aksi atau inisiatif dari masyarakat yang membangun solidaritas di tengah pandemi, dan (4) mensinergikan perlindungan

³ Pemikiran ini dipetik dari pemaparan Laksmi A. Savitri dalam webinar FIAN Indonesia "Pangan di Tengah Pandemi: Inisiatif Rakyat vs Perusahaan dan Negara", 4 Mei 2020.

distribusi pangan antara daerah, provinsi, dan pusat⁴.

Selain itu, DKP memiliki peluang besar untuk memberikan solusi atas permasalahan dalam sistem pangan nasional karena dewan ini dapat memberi ruang bagi organisasi masyarakat sipil turut andil di dalamnya untuk memberikan masukan dan solusi. Ruang ini idealnya bisa diisi oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil yang berfokus di bidang pangan dan isu-isu lainnya untuk memberikan masukan dan saran kebijakan untuk berjalannya sistem pangan yang lebih baik. Tapi, lagi-lagi, jangankan sampai ke dalam ranah kebijakan, hingga saat ini sangat jarang sekali DKP menampakkan wujud dan kerja nyatanya di masyarakat.

Puncaknya, baru saja pada 1 Desember 2020 lalu, lewat Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020, lembaga ini dibubarkan, karena dianggap tidak memiliki kewenangan dan kemampuan⁵. Merujuk pada rekam jejak DKP yang selama ini tidak pernah melahirkan solusi atau gagasan-gagasan segar untuk mengentaskan permasalahan dalam negeri, mungkin terlihat wajar dan beralasan. Namun, dilansir dari Serikat Petani Indonesia, pembubaran DKP sebelum terbentuknya Badan Pangan Nasional yang dimandatkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, dianggap hanya menjadi strategi untuk peningkatan efektivitas dan untuk mencapai rencana strategis pembangunan nasional (Nasution, 2020).

Adapun, karena artikel ini ditulis sebelum pembubaran, bagian DKP tetap dilampirkan sebagai salah satu gambaran bahwa ada lembaga yang *pernah* diciptakan untuk mengurus pangan tetapi dibubarkan karena tidak pernah dioptimalkan penyelesaiannya.

Badan Ketahanan Pangan

Badan Ketahanan Pangan merupakan lembaga khusus yang berada di bawah Kementerian Pertanian. Tujuan dibentuknya

badan ini secara singkat adalah untuk mewujudkan pemantapan ketahanan pangan masyarakat sampai tingkat perseorangan secara berkelanjutan, dengan cara (1) Memperkuat penyediaan pangan yang beragam berbasis sumber daya lokal; (2) Menurunkan jumlah penduduk rawan pangan; (3) Memperkuat sistem distribusi pangan; (4) Meningkatkan konsumsi pangan masyarakat untuk memenuhi kecukupan gizi yang bersumber dari pangan lokal; dan (5) Meningkatkan penanganan keamanan dan mutu pangan segar.

Program-program yang mungkin biasa didengar melalui berita seperti peta ketahanan dan kerentanan pangan, pemberdayaan lumbung pangan masyarakat (LPM), dan pemberdayaan pekarangan pangan melalui Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) merupakan beberapa dari banyak program yang ditangani BKP. Dalam relasinya dengan Dewan Ketahanan Pangan, Kepala BKP duduk sebagai sekretaris merangkap anggota yang membantu melaksanakan tugas pelayanan teknis dan administrasi kepada Dewan.

Meskipun begitu, BKP masih memiliki beberapa keterbatasan. Kepala BKP, Agung Hendriadi sendiri mengakui bahwa BKP yang masih ada di bawah Kementan, tidak dapat bergerak bebas membangun *ketahanan* pangan di suatu wilayah hanya dengan inisiatif kementeriannya saja, tetapi harus bersinergi dengan kementerian lain. Hal ini dicontohkannya dalam kasus kerentanan pangan di kawasan pesisir dan pedalaman yang masih sulit diatasi karena faktor-faktor seperti kurangnya infrastruktur pendukung ketahanan pangan, sehingga memelurkan bantuan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi untuk perbaikan infrastruktur ini.

Akan tetapi, dilansir dari berita yang dimuat Tirto.id, dalam satu program yang diinisiasi BKP di pesisir, mereka mengelat program penyediaan media tanam untuk kegiatan pertanian pangan bagi **masyarakat pesisir** yang masih mendatangkan tanah **dari luar wilayah pesisir**, sehingga memunculkan pertanyaan: kemandirian apa *tepatnya* yang sedang mereka bangun? Pangannya mungkin berasal dari dalam wilayah, tetapi media tanam dan modalnya tetap tergantung dari stok dari luar, sehingga tetap ada fenomena kebergantungan.

4 Dipetik dari pemaparan Kartini Samon, Peneliti GRAIN, dalam webinar FIAN Indonesia "Pangan di Tengah Pandemi: Inisiatif Rakyat vs Perusahaan dan Negara", 4 Mei 2020.

5 Tentang pembubaran Dewan Ketahanan Pangan dapat dilihat di sini: <https://kompas.id/baca/ekonomi/2020/12/01/pembubaran-dewan-ketahanan-pangan-jadi-momentum-penguatan-fungsi/>

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional

Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas pemerintahan di bidang pertanahan yang dipimpin oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang. Badan Pertanahan Nasional adalah instansi pemerintah non-kementerian, yang secara langsung bertanggung jawab pada Presiden Republik Indonesia. BPN diketuai oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang. BPN memiliki struktur di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten. Mengacu pada Pasal 3 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015, tugas BPN antara lain adalah untuk menyusun dan mendefinisikan kebijakan di sektor pertanahan; memformulasikan dan melaksanakan kebijakan dalam konfirmasi hak atas tanah, hak atas registrasi dan pemberdayaan masyarakat; merumuskan dan melaksanakan kebijakan untuk meregulasi, menstrukturisasi, dan mengendalikan lahan; memformulasikan dan melaksanakan kebijakan akuisisi lahan; memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan dalam pengendalian dan sengketa lahan. Lembaga ini menjadi salah satu aktor yang penting dan strategis dalam memastikan terwujudnya hak atas pangan, karena terkait dengan penyediaan akses kepada sumber-sumber produksi pangan, khususnya untuk pemenuhan hak atas tanah melalui program *land reform* atau distribusi tanah.

Sebagaimana problematika lembaga-lembaga yang ditulis dalam segmen-segmen sebelumnya, Kementerian ATR/Badan Pertanahan Nasional ini belum memberikan dampak yang nyata terhadap pemenuhan hak atas tanah maupun hak atas pangan, karena program yang mereka selenggarakan hanya berupa program legalisasi aset atau sertifikasi tanah, di mana program ini lebih banyak memberikan kesempatan kepada mereka yang telah memiliki tanah, akan tetapi belum bersertifikat. Seharusnya, lembaga ini juga turut mengatur redistribusi tanah atau *land reform* untuk merombak ketimpangan struktur kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah atau ketidakadilan agraria yang menyebabkan banyak rakyat kecil, petani kecil berada dalam kondisi tunakisma atau tidak memiliki tanah sebagai sumber penghidupan.

Sehingga, dari bagian-bagian di atas dapat dilihat aktor dalam bentuk lembaga dan institusi sebenarnya sudah ada di Indonesia, tetapi seringkali visi misi yang mereka usung berat sebelah dibandingkan program atau usaha yang mereka ciptakan dalam pemenuhan pangan. Dari banyaknya lembaga tersebut, kita juga melihat bahwa belum ada lembaga yang mengusahakan pemenuhan di bawah kerangka hak atas pangan dan gizi.

Tugas mendorong pemenuhan hak atas pangan dan gizi sepertinya tidak cukup untuk diemban oleh rakyat dalam inisiatif-inisiatif solidaritas, seperti yang banyak bermunculan di tengah pandemi Covid-19. Opini populer selalu menyanjung-nyanjung adanya solidaritas sebagai usaha mengisi apa yang luput dilakukan oleh pemerintah, tapi seharusnya kita harus mendorong pemerintah untuk meminimalisir lubang-lubang kecil dan keabsenan mereka dalam mewujudkan hak-hak warga negaranya, termasuk hak atas pangan. Dibutuhkan perombakan struktur atau komitmen menciptakan program yang memang menjawab permasalahan hak atas pangan dan gizi di Indonesia, serta program yang tidak hanya bergerak dalam ego sektoral lembaga masing-masing, tetapi bersifat lintas-sektoral.

Daftar Pustaka

- Nasution, D. D. (2020, December 31). SPI Tahun 2020 Penuh Cobaan Buat Petani. *Republika*. Retrieved from <https://republika.co.id/berita/qm5gq5383/spi-tahun-2020-penuh-cobaan-buat-petani-part1>
- Mutaqin, A. C. (2018). *Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia*. FIAN Indonesia.
- Thomas, V. F. (2018, November 16) Kementan Akui Masalah Ketahanan Pangan di Pedalaman Belum Tuntas. *Tirto*. Retrieved from <https://tirto.id/kementan-akui-masalah-ketahanan-pangan-di-pedalaman-belum-tuntas-dacZ>



TUNA: ANTARA PEMENUHAN KECUKUPAN PANGAN DAN KOMODITAS PANGAN

Amir Mahmud

Email: mahmudamir1003@gmail.com

Pembelajar di Center for Transdisciplinary and Sustainability Sciences (CTSS)
IPB University dan Serikat Nelayan Indonesia (SNI)

Abstrak: Perairan laut Indonesia (teritorial, kepulauan dan Zona Ekonomi Eksklusif) mengandung sumberdaya ikan tuna dan ikan mirip tuna sebagai sumber pangan yang dapat menyediakan kebutuhan pangan dan kecukupan gizi bagi masyarakat di Indonesia dan di tingkat global. Dengan kemampuan modal yang dimiliki, sumberdaya tuna itu dieksploitasi dalam rentang waktu yang panjang di perairan dekat/sekitar Indonesia sejak sebelum kemerdekaan hingga hari ini, baik oleh Jepang maupun Indonesia. Dalam konteks relasi kapital-alam, terdapat kelembagaan sebagai mekanisme untuk mengakses perikanan tuna seperti rezim laut, kerjasama, dan perizinan dalam rangka mentransformasikan alam menjadi komoditas tuna. Dari pemasok bahan baku tuna, perlahan-lahan Indonesia bergeser memproduksi ikan tuna kaleng. Pergeseran ruang produksi ekonomi tuna secara kewilayahan itu terjadi di tengah situasi spesialisasi dan alih daya kegiatan produksi perikanan tuna, dominasi sebagian kecil bisnis perdagangan tuna, dan kebutuhan peningkatan konsumsi pangan ikan di tingkat masyarakat.

Kata Kunci: pangan tuna, komoditas tuna, relasi kapital-alam, perairan laut Indonesia.

Pendahuluan: Tuna dan Konsumsi Kita

Ikan merupakan salah satu sumber pangan hewani yang penting karena mengandung vitamin A, kalsium (Ca), zat besi (Fe), dan zink (Zn) (Roos et al., 2007), termasuk ikan tuna yang kaya akan zat besi, tembaga (Cu), and zink (Zn) (Mahaliyana et al., 2015). Konsumsi ikan tuna dan ikan mirip tuna di Indonesia rata-rata mencapai 0,051 kg/per kapita/ minggu setara Rp 1.245, dan yang diawetkan 0,099 kg/perkapita/ minggu setara Rp 340 pada tahun 2019. Angka ini mengalami peningkatan ketimbang tahun 2016 yang sebanyak 0,055 kg/kapita/minggu senilai Rp 1.125 (BPS, 2016). Di tingkat global, konsumsi tuna kaleng mencapai sekitar 0.45 kg/tahun/kapita pada tahun 2006 (Glitnir Seafood Team, 2007). Sekalipun mengalami peningkatan, konsumsi ikan Indonesia tergolong rendah di level Asia Tenggara, dibandingkan misalnya dengan Kamboja dan Vietnam. Pada tahun 2011, konsumsi ikan Indonesia sebanyak 12,8 gram/kapita/tahun, lebih rendah dari Kamboja yang mengonsumsi 63,2 gram/kapita/tahun, dan Vietnam dengan 14,6 gram/kapita/tahun (Needham & Funge-Smith, 2014). Dengan situasi seperti ini, dapat dipahami bahwa Indonesia

berstatus kelaparan serius untuk ditangani pada tahun 2019 (urutan 70 dari 117 negara) dalam Indeks Kelaparan Global (Global Hunger Index), dan sedikit membaik menjadi kelaparan moderat pada tahun 2020¹ karena belum mengoptimalkan sumberdaya protein untuk masyarakat Indonesia.

Seiring dengan kondisi konsumsi pangan secara umum dan tuna secara khusus, justru Indonesia mencatatkan produksi dan ekspor yang cenderung meningkat. Pada tahun 2005 jumlah produksi Tuna 183.144 ton, Cakalang 252.232 ton, dan Tongkol 309.794 ton menjadi Tuna 166.208 ton, Cakalang 348.897 ton dan Tongkol 390.595 ton pada tahun 2010 (KKP, 2014). Jumlah produksi ikan tetap naik pada tahun 2015, yaitu: Tuna 255.452 ton, Cakalang 415.060 ton, dan Tongkol 524.387 ton. Dari data yang sama terkait

¹ Skala keparahan kelaparan: (1) rendah skor ≤ 9.9 , (2) moderat skor 10.0–19.9, (3) serius skor 20.0–34.9, (4) mengkhawatirkan skor 35.0–49.9, dan (5) sangat mengkhawatirkan skor ≥ 50.0 . Komposisi Indeks Kelaparan Global menggunakan 4 indikator (tingkat kekurangan gizi pada penduduk; wasting pada balita; stunting pada balita; dan tingkat kematian balita) dan 3 dimensi (persediaan makanan yang tidak memadai; kematian anak; dan anak kurang gizi), lihat Global Hunger Index, "About The Concept of Global Hunger Index diakses di <https://www.globalhungerindex.org/about.html> tanggal 27 Desember 2020.

produksi tuna dan ikan mirip tuna, total ekspor (tuna, cakalang dan tongkol) sebesar 91.631 ton (senilai \$ 246.303 juta) di tahun 2005 dan naik pada tahun 2015 menjadi 172.293 ton (senilai \$ 583.588 juta). Dengan kecenderungan jumlah produksi nasional yang meningkat, saat ini Indonesia menjadi salah satu produsen tuna yang diperhitungkan dengan memasok lebih dari 16% produksi tuna dunia seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang, dan Timur Tengah. Ikan yang diekspor di antaranya tuna beku dan tuna kaleng.

Di balik situasi kerentanan kecukupan pangan (berasal dari perikanan) dan pencapaian produksi saat ini sebagai pemasok ikan tuna tersebut, Indonesia mempunyai keunggulan ekonomi wilayah perairan laut berupa kelimpahan stok ikan sekalipun masih mempunyai keterbatasan pada aspek modal. Terinspirasi dari analisis Campling (2012), tulisan ini hendak mengungkap secara singkat cara kerja kapital dalam mentransformasikan alam melalui tenaga kerja untuk menghasilkan komoditas tuna. Melalui relasi vertikal antara kapital dengan alam (relasi kapital-alam), analisis diarahkan pada strategi kapital dalam mengeruk kelebihan lingkungan yang di tempat itu perikanan tuna hidup. Secara sederhana, strategi usaha perikanan tangkap dan industrinya berinteraksi secara timbal-balik dengan kondisi lingkungan perikanan tuna dalam suatu rentang waktu dan geografinya. Relasi vertikal kapital-alam yang menghasilkan komoditas tuna itu terkoneksi dalam rantai komoditas tuna global. Keterhubungan itu mulai dari ekstraksi sumberdaya ikan hingga konsumsinya yang melibatkan banyak pihak (produsen, distributor dan konsumen) dengan masing-masing negara mempunyai spesialisasinya. Namun koneksi antar-pihak dalam rantai komoditas global ini dapat bergeser dan berubah termasuk posisi Indonesia dari pemasok bahan baku tuna bergeser ke produsen tuna kaleng. Mengapa terjadi pergeseran posisi Indonesia dari pemasok bahan baku tuna menjadi salah satu produsen tuna kaleng? Terdapat kondisi-kondisi dan penyebab dalam pergeseran spesialisasi kegiatan dalam industri perikanan tuna.

Beroperasinya relasi kapital-alam di perairan Indonesia

Keberadaan relasi kapital-alam termasuk dinamikanya dalam konteks komoditas tuna beroperasi di wilayah perairan dekat/sekitar Indonesia dengan digerakkan oleh keuntungan

bahkan pelipatgandaan nilai tambah. Untuk tujuan nilai tambah dalam komoditas tuna itu, maka relasi kapital-alam bekerja dalam mekanisme kelembagaan (seperti rezim hukum laut dan pengelolaan perikanan) dengan mempertautkan keberadaan stok ikan, wilayah penangkapan, inovasi teknologi (ukuran armada, mesin, alat tangkap, peralatan pendingin dan navigasi), dan investasi. Tujuannya, persoalan-persoalan di perikanan mampu diatasi, seperti jangkauan jarak (lokasi pemberangkatan kapal, lokasi tangkap ikan, lokasi pendaratan dan lokasi pengolahan perikanan) dan daya tahan ikan (karena rentan rusak dalam kondisi steril dan penyimpanan).

Pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia atau bekas Hindia Belanda berlaku rezim laut selebar 3 mil laut tiap pulau. Selaras dengan rezim laut itu, pada masa itu pula Jepang telah menjelajahi wilayah dekat/sekitar Indonesia di antaranya berlokasi di Pasifik dan Asia Tenggara (dari Filipina sampai Maluku). Penjelajahan itu tidak hanya melakukan eksploitasi stok ikan tapi juga memperkenalkan alat tangkap ikan, pendirian pangkalan pendaratan dan pengolahan ikan, yang dilanjutkan dengan kerjasama perikanan pada masa Indonesia merdeka. Semua aktivitas itu bermaksud untuk menjaga pasokan kebutuhan pangan dan permintaan bahan baku bagi industri perikanan Jepang. Sebab keberadaan tuna dan ikan mirip tuna telah menjadi bahan pangan berharga dalam industri perikanan Jepang, yaitu: *Katsuobushi* (stik kering cakalang) pada 1910 dan tuna kaleng pada akhir 1930.

Untuk mendukung pasokan industri perikanan Jepang, maka penjelajahan dan eksploitasi perikanan tuna dan ikan mirip tuna di perairan laut di Pasifik dan Asia Tenggara (dari Filipina sampai Maluku) dilengkapi dengan pangkalan utama perikanan di beberapa lokasi. Pangkalan utama perikanan tuna didirikan di Indonesia dan sekitarnya seperti Ambon di Maluku (1931), Pulau Si Amil di Borneo Utara (1926), Zamboanga di Filipina (1937), dan Aertembaga di Bitung (1940). Pangkalan lain berada di Manado (1927), Ternate, dan Davao (1933). Pendirian pangkalan utama berlokasi dekat sumberdaya ikan itu dijadikan sebagai tempat penerimaan, pemrosesan, dan ekspor ikan. Begitu pula, keberadaan pangkalan di luar lokasi negara Jepang ini berfungsi untuk memperpendek jarak tempuh, menekan biaya produksi dan mempertahankan kualitas ikan.

Sepanjang penjelajahan dan eksploitasi perikanan tuna dan ikan mirip tuna di wilayah dekat/sekitar Indonesia, Jepang juga berperan dalam memperkenalkan alat tangkap ikan tuna seperti *pole-and-line* (huhate)² di Sulawesi Utara pada tahun 1918. Ikan tuna yang ditangkap dengan *pole-and-line* itu kemudian diolah menjadi *Katsuobushi*, bahkan di Ternate terdapat pabrik *Katsuoboshi* pada masa Perang Dunia Kedua (Marczille et al., 1984). Barangkali dengan interaksi seperti itu, pada saat ini di Sulawesi Utara dan Ternate terdapat alat tangkap dan makanan berumur relatif tua yang terkait tuna, yaitu: alat tangkap huhate, dan makanan seperti *Gahu Ikan*, *Tuna Woku*, dan *Cakalang Fufu*.

Alat tangkap *pole-and-line* digunakan secara umum dan mempunyai cara kerja relatif sangat efektif dalam penangkapan ikan tuna dan ikan mirip tuna di perairan laut. Teknologi penangkapan yang efektif dapat membantu dalam memasok bahan baku tuna. Hal itu tergambarkan dari nelayan yang menggunakan *pole-and-line* di Laut Sulu, Teluk Moro, Laut Sulawesi, dan Teluk Davao pada tahun 1938 yang bekerja untuk Perusahaan Perikanan Makanan Laut di Zamboaga. Dengan menggunakan alat tersebut, tercatat bahwa nelayan dapat menghasilkan sekitar 1,100 ton *skipjack tuna* (cakalang) dan 260 ton *yellowfin tuna* (madidihang) belum dewasa. Alat tangkap *pole-and-line* (dengan umpan) dilaporkan mampu menghasilkan 1.000 ton dalam seperempat jam pada satu perahu motor yang berisi pekerja berjumlah sekitar 40 hingga 50 nelayan.

Keberadaan stok ikan tuna dan ikan mirip tuna yang masih dianggap berlimpah perlu dieksploitasi dengan inovasi teknologi alat tangkap dan kapal penangkapan ikan. Penemuan teknologi itu untuk merespon kondisi stok ikan dan lingkungan perairan laut. Melengkapi *pole-and-line*, teknologi penangkapan ikan *longline* (rawai) tuna³ digunakan oleh Jepang dalam penjelajahan tahun 1941 di Laut Cina Selatan, Sulu, Sulawesi, Maluku, dan Banda dan Samudra Pasifik antara New Guinea dan Mindanao maupun Samudra Hindia (Butcher, 2004). Dengan alat tangkap

ini, jangkauan penangkapan ikan diperluas di laut dalam atau di luar 3 mil dari garis pantai. Sebelumnya, terdapat Kapal *Haruna Maru* yang menjelajahi perairan di Samudra Hindia tahun 1932-1933 yang membentang dari Kepulauan Nicobar di sekitar Sumatra dan Jawa hingga Timor. Kapal tersebut mengoperasikan longline (rawai) yang digerakkan motor (diperkirakan 30 hingga 70 GT), dan didukung dengan pabrik pengalengan paling mutakhir di masanya yang mampu menghasilkan 120 1/4 lb. kaleng per menit.⁴

Penggunaan teknologi penangkapan ikan mutakhir dengan kapasitas lebih maju sebagai cara penting untuk mengeksploitasi tuna dan ikan mirip tuna. Dengan teknologi itu, pasokan tuna akan tetap lancar dan nilai tambah berlipatganda. Perusahaan Jepang yang tertarik dengan komoditas tuna melengkapi dengan teknologi alat penangkapan ikan *longline*, dan kapal perikanan kapal induk. Kapal induk tipe pertama (*Kaiko Maru* dan *Saipan Maru*), *longliner* yang cukup besar berlayar dengan kekuatan mereka sendiri menemani sebuah kapal induk ke tempat penangkapan ikan, sedangkan tipe kedua (*Ginyo Maru* dan *Tenyo Maru*), kapal induk membawa kapal penangkap kecil (< 20 GT) di geladaknya ke tempat penangkapan ikan (dapat diturunkan, diangkat, dan dipindah)⁵. Perusahaan Jepang beroperasi laut di Asia Tenggara setelah pencabutan MacArthur Line⁶ pada tahun 1952.

4 Butcher menyebut bahwa Kapal *Haruna Maru* berkapasitas 1537 GT dan panjang lebih dari 300 kaki ini dikirim oleh Departemen Pertanian dan Kehutanan ke Perairan Asia Tenggara dan Samudra Hindia, lihat J.G. Butcher, *The Closing of the Frontier: A History of the Marine Fisheries of Southeast Asia c. 1850-2000*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004.

5 Kapal induk tipe pertama, *Kaiko Maru* (2.900-GT) beroperasi di laut Celebes, Banda, dan Maluku bersama dengan sepuluh longliner, dan kapal induk (3.700 GT) *Saipan Maru* diikuti oleh lima longliner di selatan Jawa tahun 1954. Tipe kedua, kapal induk *Ginyo Maru* (3.800 GT) beroperasi dengan membawa sepuluh kapal penangkap kecil di selatan Jawa, dan *Tenyo Maru* (3.700 GT) membawa 16 perahu penangkap di Laut Andaman dan dekat Kepulauan Nicobar di tahun 1954. Lihat Butcher, *The Closing of the Frontier*.

6 Garis McArthur, yang diambil dari nama Panglima Tertinggi Sekutu di Jepang, merupakan garis yang menutupi bagian laut lepas yang terletak di sebelah timur kepulauan Jepang sekitar 1.500 s.d. 2.000 mil hingga 145 ° BT. Garis ini untuk mencegah Jepang dan nelayannya memperoleh keuntungan perikanan di Laut Bering dan Pasifik Utara. Lihat Moritaka Hayashi, *Fisheries in the North Pacific: Japan at a turning point*, *Ocean Development & International Law*, 22:4, 1991, 343-364.

2 Definisi, variasi, cara kerja dan gambar alat tangkap lihat Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.06/MEN/2010 tentang Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia

3 Definisi, variasi, cara kerja dan gambar alat tangkap lihat Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.06/MEN/2010 tentang Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Perikanan Jepang tetap beroperasi di perairan laut dekat/sekitar Indonesia pada masa awal kemerdekaan Indonesia namun melalui mekanisme kerjasama. Sebab, menyusul Deklarasi Juanda 1957⁷ Indonesia memiliki kepentingan pemanfaatan atas sumberdaya ikan di wilayah kedaulatan perairan laut Indonesia selebar 12 mil laut (dikenal wilayah teritorial), dan Jepang juga berupaya tetap melakukan penangkapan ikan. Sepanjang kerjasama (dikenal Perjanjian Laut Banda) itu, Laporan Departemen Luar Negeri menyebutkan terdapat 141 kapal (ukuran 80 GT-170 GT) rawai tuna dengan jumlah 244 trip yang menghasilkan 12,120 metrik ton (Jusuf, 1983). Spesies ikan yang ditangkap berupa mata besar (*bigeye*), madidihang (*yellowfin*), marlin, dan jenis lainnya.

Menyusul pergeseran tuna yang dikonsumsi di Jepang dari tuna kaleng ke produk *sashimi*, maka kapal penangkapan ikan Jepang pun menggeser fokus jenis tangkapan sekitar tahun 1970. Dari jenis *yellowfin* (madidihang) dan *albacore* (albakor), kemudian berpindah ke *bluefin* (tuna sirip biru) dan *bigeye* (mata besar) untuk produk *sashimi*. Industri kapal (dengan alat tangkap) *longline* juga mengembangkan sistem *cold storage* agar menghasilkan produk beku. Alat penangkapan ikan *longline* permukaan kemudian diubah ke *longline* dalam karena jenis tuna yang dibutuhkan tersebut berada pada kedalaman 100-300 m di bawah permukaan. Dari perpindahan produk itu, di wilayah Laut Banda terhitung sekitar 75 persen sirip kuning dari total tangkapan tuna pada 1974, dan tuna mata besar mencapai 50-75 persen dari hasil tangkapan pada 1980 (Morgan dan Staples, 2006). Dari perubahan ini, dapat dilihat bahwa komoditas tuna yang diproduksi akan menentukan jenis ikan yang ditangkap dan teknologi yang digunakan.

Melihat perikanan laut sangat potensial berkontribusi dalam peningkatan pendapatan

7 Deklarasi Juanda merupakan pengumuman Perdana Menteri Juanda yang menyatakan: (1) Segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia dengan tidak memandang daratan Negara Indonesia dan dengan demikian bagian daripada wilayah pedalaman atau nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak Indonesia, (2) Penentuan batasan laut teritorial selebar 12 mil laut, dan (3) ukuran garis lebar diukur dengan menghubungkan titik-titik ujung terluar pada pulau-pulau Indonesia. Deklarasi Juanda mengubah lebar perairan laut Indonesia dari 3 mil laut menjadi 12 mil laut. Lihat ST Munadjat Danusaputro, *Tata Lautan Nusantara dalam Hukum dan Sejarahnya*, Bandung: Penerbit Binacipta, 1980.

nasional, Indonesia kemudian menggenjot langkah-langkah untuk memajukan industri perikanan terutama tuna dan udang. Pemajuan industri perikanan dimaksudkan untuk merespon kondisi perekonomian nasional saat itu, melalui investasi dalam negeri dan luar negeri. Hasilnya, pada tahun 1975 dari 14 perusahaan *joint venture* (investasi luar negeri) terdapat 11 perusahaan beraktivitas tangkap jenis udang, 2 perusahaan jenis budidaya mutiara dan 1 perusahaan jenis cakalang. Sebagai perusahaan *joint venture* PT East Indonesia Fishery mengusahakan cakalang dan pengolahan berlokasi di Halmahera yang dilengkapi 6 kapal (100-300 GT), dan *cold storage* berkapasitas 300 (di Ternate) dengan nilai investasi \$ 1,927 ribu (Marczille et al., 1984). Pada tahun 1975 perusahaan (investasi) dalam negeri lebih tertarik pada perikanan udang daripada perikanan tuna (berjumlah 25 perusahaan fokus udang). Berbeda dengan itu, lima perusahaan milik negara⁸ tertarik pada penangkapan ikan jenis tuna dan cakalang dengan tujuan ekspor. Perusahaan ini menggunakan alat tangkap *pole-and-line* (huhate), *longline* (rawai), *gillnet* (jaring insang) dan *trawls* (pukat hela)⁹. Investasi yang diperoleh digunakan untuk pengadaan kapal penangkap ikan dan pengangkut ikan (didominasi 30 GT, dan sebagian 600 GT, 100 GT, 70 GT, 8 GT dan 15 GT), *cold storage*, pabrik es, dan pelabuhan perikanan. Namun capaian produksi dari lima perusahaan itu tidak mencapai target/tahun¹⁰.

Pada satu sisi, Indonesia berupaya memanfaatkan komoditas tuna di perairan laut yang relatif luas, tapi pada sisi yang lain Indonesia menghadapi keterbatasan kapasitas kapal terutama untuk mencapai Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Akhirnya, Indonesia melakukan

8 Kelima perusahaan, yaitu: PN. Perikani Sulawesi Utara/Tengah (1961) di Aertembaga, Perum Perikanan Maluku (1961) di Ambon, PT Usaha Mina (1973) di Sorong, PT Perikanan Samodra Besar (1972) di Benoa dan Sabang, dan PT Karya Mina (1972) di Tanjung Pinang. Lihat S. Comtini & S. Hardjolutito, Indonesian Marine Fisheries Development and Strategy under Extended Maritime Jurisdiction. Research Report No. 13. East-West Environment and Policy Institute, 1983.

9 Definisi, variasi, cara kerja dan gambar alat tangkap lihat Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.06/MEN/2010 tentang Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

10 sepanjang 1973-1980 PT Perikanan Samodra Besar mempunyai target 5,400 ton/tahun tapi sepanjang tahun itu pula targetnya meleset, dan secara berurutan hanya mencapai 174 ton, 680 ton, 1,310 ton, 1,494 ton, 1,781 ton, 2,004 ton, 2,104 ton dan 2,239 ton. Lihat S. Comtini & S. Hardjolutito, Indonesian Marine Fisheries Development and Strategy.

kerjasama dan perizinan agar tetap memperoleh manfaat ekonomi di perairan yang menjadi hak berdaulatnya itu. Sepanjang 2002-2005 Filipina memperoleh kuota 555 kapal berkapasitas keseluruhan 89,000 GT, dan Thailand sebanyak 335 kapal. Cina juga bekerjasama dengan Indonesia selama 2004-2007 dengan kuota 570 kapal berkapasitas total 165,500 GT¹¹. Namun eksploitasi itu berdampak buruk pada stok tuna di Indonesia. Misalnya, pada tahun 2011 tuna dieksploitasi secara berlebihan (*over-exploitation*), terutama jenis tuna mata besar di Samudera Hindia di Barat Sumatera dan Selatan Jawa, Selat Makasar-Laut Flores, Teluk Tomini-Laut Seram, Laut Sulawesi, dan Samudera Pasifik. Jenis Albakor dan Madidihang juga terekam dieksploitasi berlebihan di beberapa wilayah pengelolaan Indonesia.

Indonesia memiliki keterbatasan kapasitas kapal penangkapan ikan terutama untuk memanfaatkan tuna di ZEE. Sejauh ini penangkapan tuna didominasi oleh perikanan artisanal (kecil dan tradisional) ketimbang industri. Atas dasar itu, mekanisme kerjasama dan perizinan penangkapan tuna di laut ZEE terlihat layak untuk dilaksanakan. Data kapal tahun 2016 dari KKP (2018) menggambarkan secara ringkas kondisi jumlah dan kapasitas kapal penangkapan ikan.

Tabel 1. Jumlah Kapal dan Gross Tonase 2016

Kategori dan Ukuran		Tahun
		2016
Jumlah - Total		543,845
Perahu tanpa motor		190,923
Perahu motor tempel		181,178
Kapal motor dan ukurannya	Jumlah	171,744
	<5 GT	115,814
	5-10 GT	35,988
	10-20 GT	9,790
	20-30 GT	6,481
	30-50 GT	805
	50-100 GT	2,008

¹¹ Pada tahun 1990 terdapat *joint venture* dan sewa sebanyak 714 *longline* dan bertambah menjadi 1.247, dengan pihak perikanan bisnis yang kebanyakan dari Taiwan. Jauh sebelumnya di tahun 1985, perizinan di ZEE diberikan kepada 14 *longline* and 1 *purse seiner*. Lihat Rahmadi Sunoko & Hsiang-WenHuang, Indonesia tuna fisheries development and future strategy, *Marine Policy* 43, 2014, 174-183

	100-200 GT	847
	>200 GT	11

Sumber: KKP, 2018

Perahu motor tempel berjumlah 181.178 kapal, perahu tanpa motor 190.923 kapal, dan kapal motor kapasitas < 5 -10 GT berjumlah 151.802 kapal. Kapasitas GT yang lebih besar berjumlah lebih sedikit, yaitu: kapasitas 10-30 GT 16.271 kapal, kapasitas 30-50 GT 805 kapal, kapasitas 50-100 GT 2.008 kapal, kapasitas 100-200 GT 847 dan kapasitas > 200 GT berjumlah 11 kapal. Dengan kapasitas kapal yang besar tapi berjumlah sedikit itu, maka ZEE dan lokasi yang jauh jangkauannya hampir dipastikan tidak terjangkau secara memadai. Padahal tuna dikenal dengan jenis ikan yang beruaya jauh (*high migratory fish*).

Pergeseran wilayah produksi tuna kaleng

Industri tuna kaleng berdiri lebih awal di Prancis (1860) kemudian Amerika Serikat (1900). Di Jepang industri perikanan tuna berupa *Katsubushi* (stik kering cakalang) pada tahun 1910 dan tuna kaleng pada akhir 1930. Sejalan dengan perkembangan industri perikanan tuna itu, penjelajahan dan eksploitasi dilakukan di lokasi yang memiliki keunggulan geografis (potensi ekonomi wilayah), seperti Prancis dan Spanyol, di perairan laut di Teluk Biscay, *Eastern Tropical Atlantic* (Samudra Atlantik Tropis Timur) hingga *Western Indian Ocean* (Samudera Hindia Barat). Aktivitas itu berjalan dengan dukungan investasi, inovasi teknologi, penelitian dan infrastruktur dalam industri perikanan tuna (Campling, 2012). Serupa dengan itu, Jepang dan Amerika Serikat juga menjelajahi laut dan mengeksploitasi ikan tuna termasuk di perairan dekat/sekitar Indonesia sebagai lokasi penangkapan ikan bagi Jepang. Pasokan bahan baku ikan untuk industri perikanan mereka sebagai pendorong utama penjelajahan sekaligus untuk memperoleh nilai tambah.

Pada saat itu, Indonesia dapat dikatakan tersedot dalam peredaran sirkuit industri tuna di level global sekalipun berada di posisi pinggiran. Hal itu dapat dilacak melalui andil perairan Indonesia dalam menyuplai bahan baku tuna bagi industri perikanan Jepang dengan teknologi perikanan tangkap yang dimiliki Jepang. Pangkalan utama Jepang pernah didirikan di

beberapa pulau di Indonesia untuk mendukung industri perikanan. Bahkan pasca Indonesia merdeka, terdapat kerjasama antara Indonesia dengan Jepang dalam penangkapan ikan berupa Perjanjian Laut Banda seluas 423.761 km² yang berlangsung sepanjang 1976-1980 (Jusuf, 1983). Bagi Indonesia, perjanjian Indonesia-Jepang tidak hanya bertujuan keuntungan ekonomi melalui pasokan bahan baku tapi diharapkan juga menysasar alih pengetahuan/keterampilan dan teknologi sekalipun hal tersebut tidak terwujud secara optimal.

Memiliki tujuan memajukan industri perikanan, Indonesia kemudian membuat kebijakan pengembangan industri perikanan komersial dan ekspor Indonesia terutama jenis tuna dan udang di antaranya melalui perjanjian bilateral dan multilateral dan investasi luar negeri dan dalam negeri (Comtini dan Hardjolukito, 1983). Kebijakan itu ditunjang oleh investasi perikanan berbentuk *joint venture* mencapai \$ 18.7 juta dalam kurun waktu 1969-1973 kemudian naik menjadi \$38 juta. Ditambah pula, modal usaha dari pinjaman internasional sebesar \$ 26,2 juta disuntikkan untuk lima perusahaan milik negara di antaranya berasal dari mencakup World Bank, Asian Development Bank, dan Overseas Economic Cooperation Fund. Indonesia juga memperoleh bantuan keuangan dalam rangka pengembangan perikanan berbentuk asistensi teknis dan untuk penelitian, pendidikan, pelatihan dan manajemen, yang bantuan pendanaan berasal dari Jepang, Jerman Barat, Belanda, Prancis dan FAO.

Perlahan namun pasti, posisi Indonesia sedikit bergeser dari pemasok penuh bahan baku tuna menjadi produsen tuna kaleng. Di dunia, pergeseran dalam tuna kaleng ini disebabkan kecenderungan adanya *outsourcing* operasi pemrosesan ke negara-negara berbiaya rendah, yang memiliki kebijakan berbeda untuk manajemen industri, dan yang terletak lebih dekat dengan daerah penangkapan ikan (Miyake, 2010). Pergeseran ini mengindikasikan bahwa produksi tuna kaleng didekatkan dengan bahan bakunya sehingga dapat mengatasi persoalan jarak tempuh dan daya tahan ikan. Produsen tuna kaleng beroperasi di Indonesia sebanyak 13 perusahaan tahun 2010 di antaranya (perusahaan besar) Sinar Purefoods (Bitung), International Alliance Foods (Bitung), Deho (Bitung), Delta Pasific (dekat Bitung), Citra Raja Ampat (Sorong), PT Aneka Tuna Indonesia (Jawa Timur) (Hamilton

et al., 2011). Bahan mentah tuna perusahaan ini didominasi berasal dari sumberdaya perairan Indonesia.

Kesimpulan

Sebagai 'negara laut utama' yang ditaburi pulau-pulau (Lapian, 2011), Indonesia memiliki potensi wilayah perairan laut sebagai sumber pangan ikan berlimpah khususnya perikanan tuna dan ikan mirip tuna. Pangan ikan di wilayah perairan laut tersebut terus-menerus diekstraksi secara optimal untuk dikonsumsi, namun lebih menitikberatkan pada pengejaran kepentingan ekonomi dan sedikit mepedulikan pada kebutuhan pangan dan gizi secara memadai di masyarakat Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari produksi dan ekspor tuna dan ikan mirip tuna Indonesia semakin meningkat tapi konsumsi pangan ikan masih rendah termasuk berasal dari tuna dan ikan mirip tuna.

Keunggulan ekonomi wilayah perairan laut berupa sumberdaya tuna dieksploitasi sejak sebelum Indonesia merdeka hingga saat ini dengan kekuatan tenaga kerja, teknologi penangkapan ikan, dan investasi untuk memperoleh keuntungan dan nilai tambah. Dengan kemajuan industri perikanan tuna Jepang saat itu pada satu sisi, dan berlimpahnya stok ikan tuna di wilayah perairan laut dekat/sekitar Indonesia tapi kapital yang terbatas pada sisi yang lain, maka wilayah perairan laut dekat/sekitar Indonesia menjadi "kolam" keuntungan dan nilai tambah bagi Jepang untuk menghasilkan komoditas tuna. Sampai saat ini perikanan tangkap tuna di Indonesia didominasi oleh perikanan artisanal (tradisional) dengan kemampuan terbatas untuk menjelajahi ZEE termasuk penangkapan ikan tuna.

Perjumpaan Indonesia dengan Jepang dalam konteks perikanan tuna menggiring Indonesia dalam produksi tuna global sekalipun berada pada wilayah pinggiran, yakni hanya sebagai pemasok bahan baku tuna. Namun dalam perkembangannya, terdapat pergeseran wilayah ekonomi produksi komoditas tuna melalui pembagian spesialisasi dan alihdaya kegiatan perikanan tuna, mulai tuna beku hingga pemrosesan tuna kaleng. Berdirinya pabrik pengalengan tuna di Indonesia menegaskan bahwa kapital semakin dekat dengan wilayah penangkapan ikan tuna agar dapat melipatgandakan lebih banyak surplus. Sejauh ini pergeseran terjadi hanya pada produsen tuna

kaleng tapi tidak mengubah posisi *the big three* dalam bisnis perdagangan kaleng tuna, yaitu: Tri Marine, Itochu dan FCF Fishery Co. Ltd (Hamilton et al., 2011), Bahkan diindikasikan terdapat integrasi vertikal dalam komoditas tuna sebab produsen pabrik pengalengan di Indonesia, PT Aneka Tuna Indonesia berafiliasi dengan salah satu *the big three*, Itochu, yang tercatat sebagai perusahaan yang mengendalikan perdagangan (seperti logistik dan jasa pengiriman) dalam bisnis kaleng tuna di dunia.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik (BPS). (2016). *Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2016*, Buku 1. Jakarta: BPS.
- Butcher, J.G. (2004). *The Closing of the Frontier: A History of the Marine Fisheries of Southeast Asia c. 1850-2000*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Campling, L. (2012). The tuna 'commodity frontier': business strategies and environment in the industrial tuna fisheries of the Western Indian Ocean, *Journal of Agrarian Change*, 12(2 & 3), April and July, 252-278
- Comtini, S. & Hardjolukito, S. (1983). Indonesian Marine Fisheries Development and Strategy under Extended Maritime Jurisdiction. Research Report No. 13. East-West Environment and Policy Institute.
- Danusaputro, S.T.M. (1980). *Tata Lautan Nusantara dalam Hukum dan Sejarahnya*. Bandung: Penerbit Binacipta.
- Glitnir Seafood Team. (2007). Tuna Seafood Industry Report.
- Global Hunger Index, "About The Concept of Global Hunger Index diakses di <https://www.globalhungerindex.org/about.html> tanggal 27 Desember 2020
- Hamilton, A., Lewis, A., McCoy, M.A., Havice, E. & Campling, L. (2011). Market and industry dynamics in the global tuna supply chain. FFA
- Hayashi, M. (1991). Fisheries in the North Pacific: Japan at a turning point. *Ocean Development & International Law*, 22(4), 343-364.
- Jusuf, G.D.H. (1983). *Studi Kadsus Perjanjian Indonesia-Jepang Tentang Penangkapan Ikan Tuna di Laut Banda*. Bogor: IPB
- Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). (2014). Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2014. Jakarta: KKP.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). (2018). Kelautan dan Perikanan Dalam Angka Tahun 2018. Jakarta: KKP
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.06/MEN/2010 tentang Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia
- Lapian, A.B. (2011). *Orang Laut Bajak Laut Raja Laut*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Mahaliyana, A.S., Jinadasa, B.K.K.K., Liyanage, N.P.P., Jayasinghe, G.D.T.M., Jayamanne, S.C. (2015). Nutritional Composition of Skipjack Tuna (*Katsuwonus pelamis*) Caught from the Oceanic Waters around Sri Lanka, *American Journal of Food and Nutrition*, 3(4), 106-111.
- Marczille, J., Boely, T., Unar, M., Merta, G.S., Sabhotomo, B. & Uktolseja, J.C.B. (1984). *Tuna fishing in Indonesia*, Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (O.R.S.T.O.M.), Central Research Institute for Fisheries – Jakarta, dan Research Institute for Marine Fisheries – Jakarta.
- Miyake, M.P., Guillotreau, P., Sun, C., & Ishimura, G. (2010). Recent developments in the tuna industry. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper, 543.
- Morgan, G.R. & Staples, D.J. (2006). The history of industrial marine fisheries in Southeast Asia. FAO RAP Publication 2006/12.
- Needham, S. & Funge-Smith, S. J. (2014). "The consumption of fish and fish products in the Asia-Pacific region based on household surveys". FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand. RAP Publication 2015/12. 87pp
- Roos, N., Wahab, M.A., Chamnan, C. & Thilsted, S.H. (2007). The Role of Fish in Food-Based Strategies to Combat Vitamin A and Mineral Deficiencies in Developing Countries, *Journal of Nutrition*, May.
- Sunoko, R. & Huang, H. (2014). Indonesia tuna fisheries development and future strategy, *Marine Policy*, 43, 174-183.



MARGINALISASI DAN KERAWANAN PANGAN DI TENGAH PERKEBUNAN SAWIT: CATATAN DARI LAPANGAN

Izzudin Prawiranegara dan Noor Vita Anggraeni

Email: iprawiranegara@gmail.com dan vitaanggraeni03@gmail.com

Agrarian Resources Center (ARC)

Jalan Ski Air No.20, Arcamanik, Bandung, Jawa Barat 40293, Indonesia

Abstrak: Berangkat dari catatan lapangan di Bapinang Hilir, Kalimantan Tengah dan Sanggau, Kalimantan Barat dalam rangkaian Sekolah Agraria Kritis (SAK), esai ini bercerita tentang bagaimana kerawanan pangan terjadi sebagai akibat dari proses marginalisasi pada masyarakat pedesaan di daerah perkebunan kelapa sawit. Penulis berargumen bahwa adanya pembatasan akses terhadap alat produksi dan pengetahuan teknis dalam memproduksi dari struktur dan relasi produksi yang bekerja di Bapinang Hilir dan Sanggau mengakibatkan para petani kecil dan buruh liar di perkebunan sawit tidak lagi memiliki pilihan selain harus mengikatkan diri pada kuasa pasar dan terjebak dalam kerawanan pangan.

Kata Kunci: kerawanan pangan, marginalisasi, petani, buruh liar, bapinang hilir, sanggau, kalimantan.

Introduksi

Marginalisasi¹ diartikan sebagai satu kondisi yang menyebabkan seorang khususnya petani harus melakukan kerja 'berlebih' dan terasing dari alat-alat produksinya demi mencapai target produksi yang ditentukan pasar atau 'majikan' untuk dapat memenuhi kebutuhan pokoknya. Sementara, kerawanan pangan² yang dimaksud merupakan kondisi satu rumah tangga tidak memiliki akses pada pangan yang cukup akibat dari keterbatasan akses berupa uang dan sumber daya lain. Sehingga, meskipun seorang khususnya petani menguasai tanah namun dalam pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari petani harus bergantung pada pasar.

Konsep marginalisasi—yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan sehari—menggambarkan secara relasional bagaimana masyarakat pedesaan jatuh pada kerawanan pangan yakni ketika seorang khususnya petani kehilangan

kuasa atas kemampuannya untuk memproduksi pangan secara mandiri dan mengalami kesulitan pula dalam kegiatan produksi komoditas untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Intervensi untuk mengatasi kerawanan pangan seringkali mengabaikan struktur dan relasi yang bekerja pada masyarakat pedesaan (Jha, 2009). Sementara, struktur dan relasi yang bekerja di Bapinang Hilir, Kalimantan Tengah dan di Sanggau, Kalimantan Barat menunjukkan adanya pembatasan akses terhadap alat produksi dan pengetahuan teknis dalam memproduksi yang mengakibatkan para petani kecil dan buruh liar tidak lagi memiliki pilihan selain harus mengikatkan diri pada kuasa pasar dan terjebak dalam kerawanan pangan.

Marjinalisasi Petani Kecil di Bapinang Hilir, Kalimantan Tengah

Pertanian Padi dan Ekspansi Perkebunan Kelapa di Lahan Gambut

Tuturan tentang gerak hidup masyarakat Banjar di Bapinang Hilir yang hidup di lahan gambut dan diapit Sungai Mentaya serta Katingan banyak dilingkupi cerita tentang bagaimana manusia mengupayakan kehidupan dengan memanfaatkan lahan yang sulit melalui apa yang dapat diperoleh dari sungai, rawa, dan hutan gambut. Lahan gambut dengan tingkat

1 Bacaan lebih lanjut yang berkaitan dengan marginalisasi: Bernstein, Henry. 1994. "Agrarian Classes in Capitalist Development." Dalam *Capitalism and Development*, oleh Leslie Sklair, 40-71. London: Routledge; Bernstein, Henry. *Class dynamics of agrarian change*. Vol. 1. Kumarian Press, 2010; dan Marx, Karl. *Capital*, vol 1, hal. 283-306. London: Penguin Classic. 1973 [1867].

2 Mengacu pada definisi *food insecurity* pada Food and Agriculture Organization of the United Nations

kesuburan yang rendah, fluktuasi muka air yang berubah sesuai musim, dan pasang surut air laut membuat masyarakat Banjar di Bapinang Hilir harus menggali *handil*³ untuk dapat mengalirkan air keluar-masuk lahan gambut demi kebutuhan menanam padi dan kelapa.

Di Bapinang Hilir, hampir seluruh petani pada unit produksi padi menggarap lahan pribadinya masing-masing dengan mengandalkan tenaga kerja keluarga. Petani mulai menanam padi di akhir musim kemarau terutama ketika hujan mulai turun atau saat puncak pasang air laut. Sebab, pada akhir musim kemarau petani dapat membakar rumput untuk membersihkan dan meningkatkan nutrisi lahan. Setelah itu, petani mulai memasang *tabat*⁴ pada *handil* agar air hujan dapat menggenangi tanaman padi. Apabila anggota keluarga tidak mampu mengerjakan lahan, petani dapat mengupah tetangga dengan harga tinggi⁵. Minimnya buruh yang tersedia serta banyaknya pekerjaan yang dilakukan hanya untuk menanam padi membuat upah buruh di Bapinang Hilir menjadi tinggi untuk kegiatan produksi padi. Sehingga, upaya-upaya ekspansi lahan untuk akumulasi nilai lebih di lahan sawah terbentur biaya yang dikeluarkan untuk mengupah buruh.

Berbeda dengan unit produksi kelapa, meskipun membutuhkan modal yang besar untuk pertama kali menanam, kebutuhan akan tenaga kerja lebih sedikit dibandingkan dengan padi⁶. Sehingga, menanam kelapa menjadi 'satu-satunya opsi' yang tersedia bagi petani untuk dapat mengekspansi lahan untuk akumulasi nilai lebih di Bapinang Hilir. Namun demikian, hanya masyarakat yang tergolong kaya⁷ yang dapat mengambil kesempatan untuk menanam kelapa karena besarnya modal yang dibutuhkan untuk upah pembuatan bedeng, menebas rumput, menyemprot herbisida dan penanaman. Total biaya awal yang dibutuhkan untuk menanam kelapa mencapai 18 juta rupiah.

3 Dapat disebut sebagai parit.

4 Tabat adalah sumbatan yang bertujuan untuk menahan agar air tidak keluar dari *handil*.

5 Dibutuhkan biaya Rp. 3.275.000 untuk upah menyemprot herbisida, menebas rumput dan menanam padi pada setiap periode penanaman padi.

6 Terutama ketika kelapa telah berproduksi atau dapat dipanen.

7 Terdapat beberapa keluarga yang mampu menguasai sekitar 150 Ha, pabrik pengolahan kelapa berkapasitas 7500l per hari dan tongkang. Mereka ini mengumpulkan dan mengakumulasi kekayaannya melalui ekspansi kebun kelapa.

Pada periode awal 1990-an, Program Irigasi Rawa Pasang Surut (IRPS) hadir dengan tujuan untuk memperluas areal lahan sawah di Kalimantan Tengah⁸. Program ini beriringan dengan Proyek Pengembangan Lahan Gambut Satu Juta Hektar⁹ yang dikembangkan oleh pemerintah pusat. Program IRPS secara teknis bermaksud untuk memperpanjang *handil* yang telah ada sebelumnya di Bapinang Hilir sehingga ketika *handil* diperluas otomatis juga akan memperluas areal garapan petani padi. Masing-masing anggota kelompok petani mendapatkan lahan hasil dari diperpanjangnya *handil*. Akan tetapi, banyak lahan kemudian dijual oleh petani dengan harga per *lembar*¹⁰ sekitar 500-800 ribu kepada 'elite-elite kelapa'.

Penjualan lahan banyak terjadi di Bapinang Hilir karena pada saat yang sama penebangan hutan dan penjualan kayu 'ilegal' marak terjadi dan lebih memberikan keuntungan bagi petani. Selain itu, kelangkaan tenaga kerja membuat lahan-lahan yang mereka dapatkan tidak mungkin dikerjakan atau disewakan kepada orang lain. Apabila lahan digunakan untuk membudidayakan kelapa diperlukan modal yang cukup besar sedangkan tidak banyak surplus dihasilkan dari menanam padi atau menjual lembaran lahan ekstensi *handil* pasca IRPS bagi petani untuk mulai menanam kelapa. Hampir keseluruhan lahan hasil ekstensi *handil* pasca IRPS dibeli oleh 'elite kelapa' yang sebetulnya telah menguasai lahan dalam skala besar untuk perkebunan kelapa. Pasca program IRPS, para elite kelapa menguasai lahan dalam skala besar, pabrik minyak kelapa, dan moda transportasi penjualan minyak kelapa setengah jadi¹¹.

8 Program irigasi rawa pasang surut pertama berangkat dari Rencana Struktur Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalteng tahun 1992 yang menyebutkan lahan pasang surut menjadi target pengembangan areal persawahan untuk menopang produksi pangan nasional.

9 Lihat McCarthy, J. F. (2013). *Tenure and Transformation in Central Kalimantan*. Dalam A. Lucas, & C. Warren, *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia* (hal. 183-214). Ohio: Ohio University Press.

10 1 lembar kira-kira luasnya sama dengan 1 hektar.

11 Salah satu 'elite kelapa' yang pernah menjabat sebagai Kepala Desa pada awal tahun 1990-an, telah mendirikan pabrik kopra sejak tahun 1967. Sekarang, keluarga kepala desa tersebut telah memiliki 4 pabrik kopra di sekitar Bapinang Hilir. Masing-masing pabrik dapat memproduksi 7.500 liter 'minyak kelapa setengah jadi' (*crude coconut oil*) per hari. Hari ini, keluarga yang merupakan keturunan ketiga dari orang yang pertama kali datang ke Bapinang Hilir juga memiliki kapal sendiri untuk membawa hasil kopra olahan

Masuknya kelapa sawit di Bapinang Hilir dimulai sekitar awal-pertengahan tahun 2000-an. Namun demikian, masuknya kelapa di Bapinang Hilir bukan karena datangnya perusahaan perkebunan kelapa sawit melainkan dari petani yang menanam sawit di sepanjang jalan Samuda-Sampit¹². Pedagang-pengumpul TBS yang biasanya beroperasi di sepanjang “daerah sawitan”¹³ di Kabupaten Kota Waringin Timur – yakni jalur jalan yang menghubungkan antara Pangkalan Bun-Sampit-Palangkaraya-Banjarmasin yang sejak era Orde Baru telah berkembang menjadi bagian dari mata rantai perdagangan sawit di Kalimantan Timur – mengenalkan dan menawarkan kecambah sawit kepada petani. Melihat produksi sawit lebih menguntungkan – masa tanaman belum menghasilkan (5 tahun) dan interval panen (3 minggu) yang singkat – banyak petani yang ikut beralih menanam sawit. Di jalan Samuda-Sampit, para pengumpul kelapa kemudian banyak yang beralih menjadi pengumpul sawit karena memberikan keuntungan yang lebih besar.

Menanam Sawit di Lahan Gambut: Sebuah Opsi?

Suara mesin produksi Cina mendorong perahu kecil menerobos pasang air laut yang masuk ke dalam kanal buatan pemerintah lewat program IRPS. Tampak Budi yang mengemudikan perahu dengan mengangkut -/+ 1/2 ton TBS (Tandan Buah Segar) menyeberangi Sungai Mentaya dari Bapinang Hilir menuju ke Kota Samuda. Selepas menurunkan sawit yang akan disetor pada tengkulak sebelum nantinya ke PPKS (Pabrik Pengolahan Kelapa Sawit), Budi membantu istrinya menanam padi dan menjaga sawit pada selebar lahan turun-temurun hasil pembagian warisan keluarga. Dalam lima tahun kebelakang, Budi dan istrinya berpindah mata pencaharian. Dulunya, sehari-hari Budi dan istrinya hanya menanam padi dan mencari ikan di sekitar sungai, tak lama mereka bergerak meninggalkan laut, sungai, dan padi untuk menanam sawit. Gerak hidup keluarga Budi menjadi suatu gambaran umum para petani kecil yang hanya menguasai lahan 1-2

pabriknya ke Banjarmasin atau Surabaya.

12 Kota Samuda menjadi titik distribusi barang dari/ dan yang menuju Desa Bapinang Hilir. Sedangkan, Sampit merupakan Ibukota Kotawaringin Timur.

13 Istilah penduduk Bapinang Hilir untuk menyebut jalur jalan yang menghubungkan Sampit-Palangkaraya-Samarinda yang dipenuhi dengan pedagang-pengumpul TBS, Pabrik Kelapa Sawit (PKS) dan perkebunan sawit milik perusahaan.

Ha di Bapinang Hilir pasca rusaknya lahan gambut akibat ekspansi kelapa dan pembuatan kanal oleh pemerintah (melalui program IRPS).

Sebelum datangnya program IRPS dari pemerintah, produksi padi di Bapinang Hilir dapat dikatakan ‘cukup’ bagi para petani. Setiap petani memiliki lahan yang dapat memberikan upah tinggi¹⁴ bagi buruh yang bekerja di sawahnya dan surplus padi yang mampu mencukupi kebutuhan pangan tiap rumah tangga tani selama setahun. Program IRPS telah menggali dan memperdalam *handil* yang dibuat masyarakat sehingga mempercepat perubahan ekologi gambut di Bapinang Hilir. Masyarakat yang bertani dengan mengandalkan kanal kemudian mendapatkan tambahan lahan dari diperpanjangnya kanal melalui program IRPS. Akan tetapi, para elite kelapa memanfaatkan kesempatan untuk memperluas kebun kelapa milik mereka melalui pembelian lahan skala besar dari para petani yang mendapat bagian proyek. Sejak saat itu, *handil* yang dulunya diatur berdasarkan pembagian oleh tetua *handil*, kini menjadi komoditas yang dapat diperjualbelikan secara bebas oleh para petani pemegang *handil*. Saat ini, lahan yang dimiliki para petani hanyalah lahan-lahan sisa yang diwariskan sedangkan sisanya telah dikuasai oleh elite-elite kelapa.

Dari tanah warisan, Budi dan keluarganya bersikeras menanam padi walau setiap tahun produksinya kian menurun. Produksi padi yang kian turun tidak lain disebabkan oleh tanah yang semakin keras karena air muka tanah turun dan hama yang berasal dari lahan di sekeliling lahan Budi yang telah lama ditinggalkan karena hasil panen terus menurun. Bukan hanya sawah yang menjadi kering, ikan-ikan di sungaipun menghilang akibat limbah dari PKS (Pabrik Kelapa Sawit) yang berada di Hulu Sungai Mentaya. Sementara, Budi seperti hampir kehilangan opsi untuk bekerja di lahannya sendiri.

Opsi menanam kelapa bagi keluarga Budi semakin mustahil karena membutuhkan biaya tinggi untuk mempersiapkan lahan. Kesulitan petani seperti Budi bertambah ketika larangan pembakar lahan kepada petani semakin diperketat beriringan dengan gencarnya upaya restorasi gambut di Bapinang Hilir. Petani yang masih memiliki sisa lahan terpaksa membeli herbisida dalam jumlah yang besar untuk

14 Bahkan tidak terdapat skema sewa menyewa dan penyakapan untuk lahan pertanian padi.

bertani sementara lahan sisa¹⁵ yang berada dekat hutan 'ditutup' akibat adanya konsesi Restorasi Ekosistem¹⁶. Opsi terakhir adalah menanam sawit meskipun belum memahami betul tata cara produksi dan dampaknya terhadap tanah. Namun, seperti tetangganya yang lain, Budi kemudian ikut dalam tren warga lokal yang mengkonversi lahan padi untuk menanam sawit.

Sawit sebetulnya kurang cocok ditanam di lahan gambut. Fluktuasi muka air tanah yang tinggi, kurangnya nutrisi, dan tingkat keasaman yang tinggi mensyaratkan kebutuhan pupuk yang lebih banyak agar panen sawit menjadi optimal. Namun, pilihan untuk menanam jenis sawit yang tahan api dengan periode panen yang lebih singkat dan tetap dapat memproduksi walau dengan input pupuk yang minim membuat Budi dan banyak petani lain di Bapinang Hilir beralih ke sawit. Meskipun, sebelum tanaman sawit dapat dipanen, Budi tetap mengupayakan menanam padi di sekeliling tanaman sawit sembari menjadi buruh angkut sawit dengan upah Rp. 100/kg TBS – suatu profesi yang baru pertama kali dilakukan mengingat Budi adalah seorang petani padi dan nelayan.

Gambut sebagai area yang menjadi sorotan publik akibat kebakaran lahan tahun 2015 di Sumatera dan Kalimantan secara tidak langsung turut menjadi beban Budi dan para petani sawit baru di Bapinang Hilir. Padahal, minimnya pengetahuan Budi dan rombongan petani sawit baru di Bapinang Hilir menyoal tata cara menanam dan pengelolaan kebun sawit membuat hasil panen sawit miliknya dan kawan-kawannya – rata-rata umur tanaman sawit milik Budi dan keseluruhan warga yang menanam sawit di Bapinang Hilir berumur 7 tahun – hanya memproduksi +/- 0.8 ton/Ha – jauh di bawah rata-rata nasional. Hasil panen sawit yang rendah berkelindan dengan pemasukan sesuai dengan harga TBS yang terus mengalami fluktuasi. Akhirnya, membuat Budi dan para petani sawit baru di Bapinang Hilir mau tidak mau terikat dengan rantai industri sawit¹⁷.

15 Lahan yang belum dikerjakan.

16 Konsesi restorasi ekosistem merupakan izin yang diberikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan kepada korporasi. Komoditas yang diperjualbelikan oleh korporasi adalah unit-unit karbon yang dihitung dari REDD+ (Reduced Emission from Deforestation and forest Degradation plus carbon stock enhancement).

17 Tanaman sawit tidak dapat diganti dengan tanaman lain ketika melewati umur 5 tahun.

Meluasnya kebun sawit di lahan gambut membuat para elite kelapa tertekan. Para elite kelapa kemudian membatasi akses bantuan pemerintah – sarana dan pengetahuan produksi pertanian sebagai modal produksi yang penting – kepada para petani sawit baru seperti Budi dan kawan-kawannya di Bapinang Hilir. Budi dan petani sawit baru yang telah terjebak dan menggantungkan pemasukan utamanya pada industri sawit menjadi semakin sulit bahkan untuk memberikan pupuk yang membuat produktivitas kebunnya menjadi stagnan dan bahkan turun. Sehingga, petani-petani seperti Budi yang 'telah marginal' sebagai akibat dari ekspansi para elite kelapa dan rusaknya lahan karena program Irigasi Lahan Pasang Surut (ILPS) kemudian menemukan opsi baru dengan beralih menanam sawit. Namun demikian, posisi Budi dan para petani yang telah marginal menjadi semakin terjepit bahkan ketika opsi baru datang dengan bendera gemilang industri sawit. Di Bapinang Hilir, para petani yang telah marginal karena rezim lingkungan dan elite kelapa menjadi lebih marginal setelah datangnya sawit.

Marginalisasi dan Kerawanan Pangan Pasca Sawit di Bapinang Hilir

Proses sejarah marginalisasi petani dan proses keterjebakannya dalam industri sawit membuat para petani yang telah marginal menjadi semakin marginal kemudian harus pula jatuh pada kerawanan pangan. Produksi padi yang kian menurun dan ikan di sungai yang kemudian perlahan menghilang akibat marginalisasi dan kondisi ekologi yang kian buruk membuat petani menjadi semakin sulit memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Pilihan untuk menanam sawit tidak serta-merta mengangkat perekonomian para petani yang telah marginal di Bapinang Hilir untuk dapat mengakses kebutuhan pangan yang ada di pasar. Sebab, pendapatan yang fluktuatif dan harga pangan yang fluktuatif menjurus pada suatu titik kerawanan pangan bagi tiap rumah tangga petani kecil di Bapinang Hilir yang tidak lagi mampu menghasilkan pangannya sendiri dari lahan yang semakin rusak karena rezim lingkungan dan kelapa sawit.

Hidup sebagai Buruh Liar Perkebunan Sawit di Sanggau, Kalimantan Barat

Transisi dari Karet ke Sawit

Sebelum sawit, warga Kampung Tapang¹⁸, Sanggau yang mayoritas merupakan orang *Dayak* disibukkan dengan *menoreh*¹⁹, berladang padi, serta mengumpulkan pun menanam tanaman pangan hutan di ladang atau pekarangan rumah. Layaknya gambaran orang Kalimantan sebelum sawit muncul, karet dianggap sebagai komoditas yang cocok dengan kultur orang *Dayak* yang masih melakukan aktifitas perladangan (Dove, 1993). Selain itu, karet juga dianggap sebagai tanaman komoditas yang ramah terhadap lingkungan maupun 'kerawanan pangan' pada masyarakat di daerah perkebunan (Li, 2015). Sebab, para *penoreh*²⁰ masih dapat melakukan aktifitas perladangan berputar untuk menanam tanaman pangan seperti padi, umbi-umbian dan segala tanaman hutan yang dapat dijadikan sebagai tumpuan sumber pangan. Berbeda dengan sawit yang terus-menerus harus dipanen, karet sebagai komoditas dapat berfungsi sebagai tabungan yang sewaktu-waktu dapat dipanen atau diambil apabila para *penoreh* membutuhkan uang (Dove, 1993). Kendati demikian, gambaran mengenai kejayaan karet sebagai komoditas di Kampung Tapang mulai mengabur setelah harga karet yang terus turun ditambah dengan masifnya perubahan kampung-kampung di sekitar PTPN berkat sawit. Membuat para penyadap karet dengan kapital lebih kemudian terdorong dan beralih untuk menanam sawit setelah masuknya pemerintah dan swasta melalui program PIR-TRANS-BUN tahun 1994-1997 di Kampung Tapang.

Perubahan komoditas tidak berjalan secara dratis²¹, hingga hari ini masih terdapat warga yang menyadap karet untuk kebutuhan sehari-hari dan masih ada *tokeh*²² yang mau menampung

bongkahan karet dan *kulat*²³ orang kampung. Namun demikian, karena serapan surplus lambat, warga Kampung Tapang yang hingga hari mengandalkan karet untuk pemenuhan kehidupan sehari-hari tergolong sebagai rumah tangga 'miskin' di kampung sendiri. Terlihat dari bagaimana penampakan rumah, ketersediaan kamar mandi, aliran listrik; anak yang tak sekolah atau diserahkan melalui mekanisme pengangkatan anak karena tidak sanggup untuk menyekolahkan; keikutsertaan dalam acara seremonial kampung; dan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan barang pokok sehari-hari yang harus dibeli.

Datangnya kapital besar melalui sawit dengan begitu cepat mengubah struktur dan relasi masyarakat di Kampung Tapang. Karet yang mengandalkan tenaga kerja keluarga untuk *menoreh*, satu-persatu anggota keluarga *penoreh*—terutama generasi muda—kemudian beralih profesi entah menjadi buruh harian di kebun sawit maupun bekerja di luar kampung. Sehingga, *menoreh* di kampung Tapang hari ini umumnya dilakukan hanya oleh orang-orang tua dan janda yang anaknya telah keluar dari kampung ataupun mereka yang tidak mampu mengkonversi lahan karet menjadi sawit karena biaya yang besar dan ada pula yang kemudian melepas lahannya untuk dijual pada para elite sawit di Kampung Tapang. Meskipun, ada warga kampung yang tergolong muda—terutama laki-laki—dan masih *menoreh* namun di sela-selanya mereka akan menjadi buruh harian di kebun sawit tetangga.

Kehidupan di Perkebunan Sawit: Desa, Koperasi, dan Perusahaan

Mirip dengan situasi dan kondisi saat perubahan dari karet ke sawit. Orang *Dayak* di Kampung Tapang, hari ini mungkin tidak pernah membayangkan bahwa ketika pertama kali menyerahkan 7,5 Ha²⁴ untuk ditanami sawit

18 Nama informan dan tempat disamarkan karena alasan etik.

19 Menyadap getah karet.

20 Penyadap getah karet

21 Lihat lebih lengkap di Anggraeni, N. V. (2020). *Empowerment Complex: Pemberdayaan Petani Sawit Rakyat melalui Pendanaan oleh Credit Union di Kalimantan*. Bandung: Penerbit ARC; Lihat, Li, T. (2015). *Social Impacts of Oil Palm in Indonesia*. Bogor: CIFOR;

22 Juragan, awalnya adalah julukan untuk menyebut saudagar Cina yang masuk ke kampung-kampung untuk berdagang. Penyebutan *tokeh* hari ini tidak lagi terbatas pada etnis Cina melainkan warga *Dayak* dan *Melayu* yang menjadi orang kaya, tuan tanah yang juga melakukan aktifitas berda-

gang (membuka warung), dan memiliki banyak buruh tani yang bekerja dan bergantung kepada *tokeh*.

23 Sisa-sisa karet yang dikumpulkan.

24 Dari total lahan yang diserahkan: 2,5 Ha untuk Perkebunan inti, 2,5 Ha untuk Transmigran, dan 2,5 Ha ditanami sawit untuk orang lokal yang menyerahkan tanah. Selain itu, terdapat juga versi yang menyebut 2,5 Ha untuk Perkebunan inti, 2,5 Ha untuk Transmigran, 2 Ha dikembalikan pada orang lokal beserta 0,5 Ha dijanjikan akan dibangun rumah dengan fasilitas jalan, listrik dan sumber air. Selain itu, orang lokal masih harus membayar sejumlah uang sebesar Rp 11,5 juta rupiah sebagai pengganti bibit dan pupuk kepada perusahaan yang dibayar berkala/kredit kepada

kepada PT ABC dan PT.GFH hingga tahun 2020 desanya belum juga dialiri listrik; jalan satu-satunya adalah jalan poros berupa batu yang bercampur dengan tanah lumpur untuk lalu-lalang truk yang mengangkut sawit ke perusahaan; sumber air yang masih harus mengambil dan memompa secara mandiri di sungai Tapang; anak-anak sekolah yang harus menempuh jarak puluhan kilometer ditambah dengan menyeberang Sungai Kapuas menuju ke ibukota kecamatan hanya untuk dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang SMP (Sekolah Menengah Pertama); mahalannya harga input produksi untuk kebun sawit dan barang-barang kebutuhan pokok karena jarak yang jauh dan sulitnya akses menuju pasar dari ibukota kecamatan; serta dikuasainya barang-barang kebutuhan pokok oleh para *tokeh* kecamatan dan kampung. Apalagi ketika banjir tahunan melanda kampung, entah bagaimana kehidupan warga Kampung Tapang yang hari ini rata-rata hanya mengandalkan pemasukan dari kebun sawit dapat berlanjut.

Harapan terhadap pembangunan infrastruktur yang lebih baik melalui perusahaan, koperasi, maupun desa pasca masuknya sawit sejak tahun 90an belum juga terwujud dan bahkan 'selalu' runyam. Para elite perusahaan, koperasi apalagi desa tidak kunjung memenuhi 'janji' untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang telah menyokongnya. Para elite desa hanya timbul-tenggalam saat dan pasca pemilihan. Sementara, elite-elite koperasi-sebagai media antara perusahaan dengan petani -sejak awal lebih dominan daripada desa karena perannya secara langsung dalam perputaran ekonomi sawit sebagai kegiatan ekonomi dominan-hanya keluar saat panen sawit tiba atau memperbaiki jalan poros truk yang rusak karena cuaca. Bahkan, terdapat kasus elite koperasi mengabil-alih peran administratif desa dengan menjadi 'calo' surat dan akta karena pasifnya perangkat desa.

Tahun 2019-2020 menjadi bagian dari serentetan 'kemalangan' bagi para petani sawit plasma-swakelola utamanya orang Dayak di Kampung Tapang. Lahan sawit swakelola²⁵ yang kian bertambah sejak tahun 2000an tak sejalan

dengan bagaimana harga sawit yang fluktuatif bahkan cenderung terus menurun sejak tahun 2011-2020. Apalagi, setelah terpaan narasi politik global tahun 2011-2015 akhirnya menerjang status 'keberlanjutan' dari kebun-kebun yang dikelola perusahaan pengelola kelapa sawit di Kampung Tapang. Selain membuat harga sawit anjlok namun juga membuat para petani plasma *cum* swakelola yang statusnya mandiri dari inspeksi perusahaan khususnya mandor pabrik²⁶ kemudian kelimpungan untuk menyeter panen sawit hingga akhirnya mangkrak karena ditolak oleh pabrik²⁷. Sedangkan, hanya satu perusahaan yakni PT ABC yang memiliki *mill*²⁸ meski petani sawit di Kampung Tapang dan sekitarnya terbagi dalam naungan tiga perusahaan yang berbeda²⁹. *Mill* yang dimonopoli oleh satu perusahaan membuat petani baik plasma maupun swakelola yang statusnya 'mandiri' di Kampung Tapang mau-tidak-mau terikat dan bergantung pada kuasa pabrik yang dibantu koperasi untuk mengatur laju masuknya TBS petani menuju ke *mill*.

Transmigran dan Orang Lokal

Bukan sebuah cerita baru bahwa di Kampung Maju Karya persis bersebelahan dengan Kampung Tapang, para pendatang/transmigran memiliki cerita lebih sukses dalam membudidayakan sawit daripada orang Dayak di Kampung Tapang. Terlepas dari stereotipe bahwa pendatang lebih rajin daripada orang lokal, terdapat anggapan bahwa para transmigran umumnya lebih berani mengambil pinjaman di bank atau Credit Union

26 Mandor pabrik hanya bertugas di kebun inti perusahaan. Mandor pabrik juga umumnya merupakan orang lokal dan memiliki hubungan kekerabatan dengan para petani baik plasma maupun swakelola.

27 Lihat lebih lengkap di Anggraeni, N. V. (2020). *Empowerment Complex: Pemberdayaan Petani Sawit Rakyat melalui Pendanaan oleh Credit Union di Kalimantan*. Bandung: Penerbit ARC.

28 Alat pengolah biji sawit menjadi CPO.

29 Perusahaan lain yakni PT GFH yang berdiri tahun 1997. PT GFH diketahui sebagai perusahaan cangkang yang menginduk pada PT ABC. Sementara, PT. ABC diketahui merupakan perusahaan cangkang yang menginduk pada satu perusahaan sawit besar di Riau dan berinduk pun dimiliki oleh seorang pengusaha sawit besar di Jakarta. Tahun 2015 muncul perusahaan baru PT.DEF yang hingga hari ini masih sedang dalam rencana pembangunan dan perembungan pelepasan lahan di Kampung Piling yang ditawarkan Rp.500.000/Ha - 2 kampung setelah Kampung Tapang. Namun demikian, belum jelas apakah PT.DEF akan membuat *mill* baru. Sebab, isu yang beredar di kampung, PT.DEF selayaknya PT. GFH hanya akan menginduk *mill* milik PT.ABC.

bank yang ditunjuk oleh pemerintah.

25 Sejak tahun 2000an, petani Dayak di Kampung Tapang yang memiliki lahan sisa, warisan, maupun lahan yang diusahakan melalui jual beli non-plasma kemudian mengusahakan sendiri: bibit, pupuk, penanaman dan pengelolaan sawit.

untuk keperluan input produksi (khususnya pupuk). Sehingga, produktivitas pada lahan 2-2,5 Ha atau 1 kapling yang diberikan orang Dayak pada orang Trans dapat digunakan untuk mengakumulasi nilai lebih dan ekspansi kebun sawit. Konsekuensinya, para transmigran harus bekerja lebih ekstra untuk dapat mengembalikan pinjaman.

Pandangan lain misalnya menyebut bahwa para trans lebih fokus karena satu-satunya modal yang dipunyai hanyalah lahan sawit. Berbeda dengan orang lokal yang memiliki banyak acara ritual atau seremonial yang menyita waktu untuk sekadar fokus menggarap sawit. Minimnya ketersediaan tenaga kerja di kampung, membuat para transmigran yang berhasil mengekspansi lahan dan memiliki kapital lebih tak enggan untuk mengirim saudaranya dari kampung asal untuk bekerja di kebun sawit. Bahkan, ada pula yang secara spontan melalui kenalan di kampung trans datang hanya untuk menjadi buruh upahan di kebun sawit. Tentu tidak semua transmigran yang datang di Kampung Tapang kemudian sukses, banyak di antara para transmigran kemudian kembali ke daerah asal karena serta hidup di Kalimantan yang lebih sulit dan mahal dibandingkan di kampung asal. Utamanya karena lahan yang digarap tak cukup untuk membayar hutang ke bank maupun CU. Para petani trans yang gagal di tengah jalan kemudian menjual lahan atau ditarik oleh CU dan Bank. Namun, ada pula petani trans yang mengembalikan tanahnya ke orang lokal-Dayak lalu kembali ke tempat asal

"Kami orang Dayak itu bisa dibilang bekerja lebih 'santai' karena tanahnya banyak dan tinggal di 'kampung sendiri,'" tutur Pak Rian, petani sawit Dayak di Kampung Tapang. Anggapan petani, karena tanah banyak maka sawit tidak perlu dirawat begitu intensif. Selain itu, meski tanah banyak dan rata-rata ditanami sawit namun status lahannya 'swakelola' yang umurnya tidak setua kebun plasma³⁰. Lantaran usia sawit masih muda, petani yang menginginkan harga tinggi, umumnya akan melakukan praktik *pengoplosan* yakni mencampur antara sawit plasma dengan swakelola. *Mengoplos* sawit menjadi satu hal umum di antara petani dan koperasi bahkan

sepengetahuan pabrik meskipun dilarang³¹. Para petani khususnya Dayak juga kesulitan untuk merawat lahan swakelola yang tersebar tidak hanya pada satu tempat, tata cara penanaman tak sesuai aturan 9x9m³², dan pembersihan lahan dari gulma maupun penyemprotan hama tidak seintensif ketika merawat kebun plasma. Apalagi ketika harga sawit anjlok maka pupuk untuk swakelola akan dikesampingkan untuk plasma yang berada di posisi umur dengan harga tertinggi. Konsekuensi yang harus diterima adalah produktivitas di semua lahan swakelola menjadi tidak maksimal.

Para petani Dayak turunan tuan tanah³³ yang memiliki warisan lahan luas³⁴ ditambah keterlibatan mereka dalam struktur desa, koperasi, menjadi pegawai perusahaan pun pegawai lain seperti CU di dalam maupun luar desa akan semakin menguatkan konsentrasi lahan dan kapital yang dikuasai meskipun status penguasaan lahannya secara relasional tetap bergantung pada pabrik (kemitraan). Sementara, petani yang hanya memiliki tanah warisan ≤ 1 kapling plasma dan/ hanya swakelola; jarak lahannya jauh dari pabrik; posisi lahan yang tidak menguntungkan secara ekologis; dengan harga sawit yang kian turun, otomatis perlahan akan melepas tanahnya karena tidak mampu lagi memproduksi dan berpindah mata pencaharian menjadi buruh harian.

Proses transfer lahan yang masif dan konsentrasi lahan yang terpusat pada elite sawit di kalangan Dayak pasca boom sawit di Kalimantan Barat khususnya di Kampung Tapang, membuat banyak di antara orang-orang kampung yang tadinya memiliki tanah kemudian harus memburuh di kampung sendiri. 'Memang sawit itu jahat, ia memecah-belah keluarga dari yang dulunya rekat sekali kini baku curiga. Tapi ya apa mau dikata? Sekarang apa-apa mahal, anak juga sekolah sampai SMP/SMA mau jadi apa? Sedangkan kita di kampung ini hidup sudah susah, jangalah anak-anak nanti hidup makin susah!' Setidaknya begitu ucap Mak Rena, seorang petani

31 Lihat lebih lengkap di Anggraeni, N. V. (2020). *Empowerment Complex: Pemberdayaan Petani Sawit Rakyat melalui Pendanaan oleh Credit Union di Kalimantan*. Bandung: Penerbit ARC.

32 Kebanyakan 8x9 untuk menghemat lahan.

33 Tuan tanah yang dimaksud adalah turunan tumenggung adat; pedagang Dayak-Melayu; dan adapula turunan Dayak-Jawa.

34 Umumnya >1 kapling plasma ditambah ≥ 5 kapling kebun swakelola.

30 Harga sawit terbagi berdasarkan umur yang menentukan kadar CPO. Sawit dengan harga tertinggi bekisar antara umur 10-20 tahun. Namun demikian, usia 21-22 tahun masih diikuti pada harga tertinggi yakni 10-20 tahun.

sawit Dayak di Kampung Tapang. Berbeda dari Pak Rian dan Mak Rena yang masih dapat mengolah lahan sawit dan mendapat gaji untuk kebutuhan pokok maupun sekolah anak. Cerita Mak Gina menjadi contoh bagaimana dinamika dalam struktur dan relasi agraria di pedesaan bahkan dalam lingkup kecil keluarga tani dengan minim lahan terpapar ekspansi sawit dan hidupnya bergantung sepenuhnya pada sawit yang dikelola oleh para pemilik lahan sawit di Kampung Tapang.

Perburuhan di Kampung Tapang

Mak Gina bangun dengan suara ayam yang berkokok di belakang rumahnya. Maklum, Mak Gina tidak punya jam apalagi *handphone*. Rumahnya bahkan tidak memasang listrik dan tidak memiliki kamar mandi – tipikal rumah kayu orang Dayak jaman dahulu yang mengandalkan sungai untuk mandi, mencuci, dan buang hajat. Satu-satunya peralatan modern yang ia punya hanyalah senter kepala (*headlamp*) yang diisi ulang dengan menumpang sumber listrik dari genset atau solar panel di rumah tetangga. Setelah suaminya meninggal di tahun 2011 hidupnya kian pilu, terlihat dari bagaimana rumah kayu yang ia tempati telah lapuk dengan lantai berdecit karena termakan cuaca ekstrim di Kalimantan Barat. Mamak bersiap memasak nasi dan sayur *tumbu*³⁵ untuk sarapan Gina³⁶ sebelum berangkat *royong*³⁷ di kebun tetangga.

Suami Mak Gina tidak meninggalkan sejengkal pun tanah produktif (karet apalagi sawit) kecuali untuk rumah karena pernikahan yang tidak direstui oleh ibu mertuanya. Alasannya, Mak Gina adalah janda dari pernikahan sebelumnya dan berasal dari keluarga Dayak di kampung pelosok yang miskin karena tanahnya³⁸ tidak cukup besar bahkan untuk dibagikan kepada saudara kandungnya. Sehingga, semasa hidup, suami Mak Gina yang tidak memiliki sejengkal pun tanah karena tersingkir dari keluarga batih kemudian bekerja sebagai Buruh Liar (BL) di kebun sawit orang-orang kampung. Menjadi BL kemudian dilanjutkan oleh mak Gina hingga hari ini.

Selain menjadi BL, Mak Gina hidup dari menjual jatah *royong* di kebun kelapa sawit dan

ladang orang kampung. Menjual jatah *royong* bergantung pada jumlah kepala dalam satu kelompok *royong*. Sementara, Mak Gina telah menjadi bagian dari 3 kelompok *royong* di Kampung Tapang. Masing-masing kepala dalam satu kelompok *royong* dihargai sama dengan upah BL, yakni sekitar Rp50.000-80.000/2-2,5 Ha/hari. Artinya, semakin banyak orang dalam satu kelompok semakin besar pula nilai rupiahnya. Namun, jumlah *royong* yang banyak belum tentu sebanding dengan permintaan tenaga kerja di kampung. Di musim biasa – bukan musim tanam padi untuk membuka ladang baru³⁹, orang kampung yang memiliki kebun sawit hanya membutuhkan sekitar 5-10 orang/2-2,5 Ha dalam satu kelompok *royong* untuk *menyoloh*⁴⁰, panen, dan membersihkan kebun kelapa sawit. Sementara bila musim mananam padi datang, tenaga kerja dalam bentuk *royong* akan lebih banyak dibutuhkan untuk membuka ladang yang selanjutnya digunakan untuk menanam sawit.

Jatah *royong* sebetulnya bukan untuk diperjual-belikan. Karena pada prinsipnya, *royong* dibentuk untuk mengurangi ongkos produksi khususnya kebutuhan buruh upah bagi warga kampung yang memiliki ladang⁴¹. Akan tetapi, dengan datangnya sawit sementara jumlah tenaga kerja di Kampung Tapang sedikit, maka *royong* kemudian diperjualbelikan. *Royong* menjadi sumber pemasukan bagi warga Kampung Tapang seperti Mak Gina yang tidak memiliki lahan. Namun demikian, *royong* juga belum tentu dapat dijual karena belum tentu orang kampung mau membeli atau belum tentu *royong* dihargai perkepala seperti BL. Umumnya, orang kampung lebih senang menggunakan BL daripada *royong* karena kerjanya lebih maksimal. Oleh karena itu, *royong* seringkali tidak dihitung seperti BL melainkan borongan dan nilainya lebih rendah. Berbeda ketika tenaga kerja dalam bentuk BL yang ditawarkan seperti Mak Gina – perempuan, tua dan tidak memiliki skill *mendodos*⁴² maupun

39 Membuka lahan dengan *royong* mengurangi ongkos produksi bila dibandingkan dengan menggunakan mesin seperti *backhoe*. Metode pembersihan lahan dengan berladang dan menggunakan sistem *royong* biasa digunakan warga di Kampung Tapang untuk selanjutnya, setelah panen padi ladang, digantikan dengan tanaman sawit.

40 Menyemprot pestisida dan herbisida.

41 Sistem *Royong* mulanya merupakan sebuah tradisi kerja kolektif dari sistem perladangan padi di Kalimantan Barat. Umumnya berisi 5-30 orang dalam satu kelompok *Royong* untuk mengerjakan ladang dan jumlahnya bervariasi.

42 Memanen buah sawit dari pohon yang tinggi.

35 Daun labu.

36 Anak angkat Mak Gina.

37 Kelompok kerja dengan sistem berputar dan gotong-royong sesuai dengan jumlah orang dalam kelompok atau unit *royong*.

38 Lahan karet.

*menunas*⁴³ – tidak lebih dibutuhkan daripada para pemuda atau laki-laki yang masih sehat dan mumpuni untuk memanen sawit. Pekerja rentan dan minim keterampilan (*skill*) seperti Mak Gina yang sepi pekerjaan di kebun sawit akan beralih menjadi pembantu rumah tangga di rumah orang kaya kampung dengan upah sama dengan BL. Dalam seminggu, pendapatan Mak Gina dari hasil menjadi BL kira-kira Rp 160.000/minggu bahkan terkadang kurang. Sementara, pendapatan rata-rata dalam satu bulan kurang dari Rp 1.000.000 bahkan kurang, dengan rata-rata pendapatan sehari adalah Rp 20.000-30.000.

Buruh Liar dan Kerawanan Pangan di Tengah Perkebunan Sawit

Hubungan Mak Gina dengan mertuanya semakin buruk (tidak bertegur sapa), apalagi ketika ia mengalami keguguran selama 2 kali berturut-turut. Itu sebabnya, keputusan mengangkat Gina sebagai anak angkat - anak dari orang yang masih terikat persaudaraan di kampung mamak merupakan pilihan yang paling masuk akal untuk mengurangi trauma, usianya yang tak lagi muda untuk memiliki anak, dan jaminan di masa tua. Kebutuhan untuk memiliki anak melalui pengangkatan anak menjadi celah untuk Mak Gina meskipun pilihan mengangkat anak juga tidak gratis. Mak Gina harus menyerahkan bayi, sejumlah uang, dan mangkuk porcelain sebagai pengganti jasa dari ibu yang melahirkan.

Ketika Mak Gina dan suaminya memutuskan untuk mengangkat anak, "Rasa-rasanya, hidup tidak sesulit seperti hari ini," tutur Mak Gina. Dulu⁴⁴, ketika harga sawit stabil dan berada di puncak yakni Rp 1.500-1.700/kg, segala rupa bahan pokok terhitung murah, kebutuhan tidak terlalu banyak, dan keuangan keluarga ditanggung bersama suami dengan kondisi Mak Gina yang masih sehat. Harga sawit yang fluktuatif otomatis berpengaruh terhadap permintaan serta upah BL dan *royong*. Harga sawit yang fluktuatif akhirnya turut memperburuk kondisi perekonomian khususnya tuna kisma di perkebunan sawit seperti Mak Gina. Bahkan ketika Mak Gina telah mengambil beberapa kelompok *royong* sekalipun, hidupnya tidak juga berubah bahkan sekadar untuk memenuhi kebutuhan pokok yang selalu kurang.

43 Menjatuhkan pelepah dan batang daun sawit yang telah menguning.

44 Sebelum tahun 2011.

Mak Gina masih harus berhutang kepada *tokeh* kampung untuk membeli beras, minyak goreng, telur, kopi, gula, garam, micin, dan jajanan anaknya. Sedangkan sayur bisa didapatkan dari tumbuhan-tumbuhan sederhana seperti daun tumbu/labu, tipo, dan ubi yang bisa ditumbuhkan di sisa lahan kecil di belakang rumah, meminta tetangga atau mencarinya di hutan tanpa perlu memberinya dari para transmigran Jawa ataupun pedagang sayur keliling dari ibukota kecamatan. Akan tetapi telur, kopi, gula, garam, beras; obat-obatan; perkakas rumah tangga yang mulai rusak dan lapuk; sekolah Gina serta kebutuhan seremonial dalam kampung?

Serangkaian kebutuhan reproduktif masyarakat yang sederhana menjadi alasan mengapa menjadi buruh liar saja tidak cukup karena uang yang didapatkan hanya akan keluar-masuk ke kantung *tokeh* tempat ia berhutang keperluan barang pokok. Mak Gina adalah salah satu contoh dari orang lokal Dayak dalam masa transisi yang telah tersingkir, terimpit, dan semakin terpuruk dengan ancaman kerawanan pangan yang tak mampu terpenuhi hanya dengan menjadi buruh liar perkebunan sawit di Kampung Tapang.

Kesimpulan

Marginalisasi dan kerawanan pangan masyarakat tani di areal perkebunan tidak melulu berbicara soal masuknya kapital besar yang melakukan pengusiran atas masyarakat setempat tetapi juga berkaitan dengan dinamika diferensiasi kelas-kelas pedesaan yang terjadi pada lokus tersebut. Melalui cerita Budi di Bapinang Hilir, memberikan gambaran bagaimana petani-petani kecil menjadi semakin kecil atau marginal akibat ekspansi lahan oleh elite kelapa dan perubahan ekologi yang membuat petani harus keluar dari lahan mereka lalu menjadi buruh di tempat-tempat lain untuk memenuhi kebutuhan pangan rumah tangga. Sementara, kisah Mak Gina seorang perempuan, janda, dan buruh liar di Sanggau yang terjebak dalam rantai kemiskinan menjadi satu gambaran proses marginalisasi yang berlanjut di dalam pasar tenaga kerja di wilayah perkebunan pasca menjadi tuna kisma.

Bertambahnya luasan areal kebun sawit lantas tidak memberikan kesempatan kerja, upah yang layak, dan jaminan sosial kepada masyarakat di sekitar perkebunan. Masyarakat yang tinggal

di perkebunan seolah 'ditakdirkan' sebagai tak lain kantung-kantung buruh murah yang terus dihisap untuk kepentingan para elite-elite yang memegang kunci perdagangan komoditas termasuk di dalamnya tenaga kerja. Kampung Tapang misalnya menjadi gambaran salah satu perkebunan sawit tua di Sanggau yang hingga hari ini aksesnya masih dibatasi sehingga fungsi area tersebut tak lain hanya menjadi kantung buruh murah bagi perusahaan kelapa sawit.

Petani dan tuna kisma yang telah marginal karena adanya transformasi komoditas yang berulang-ulang kemudian menjadi semakin marjinal karena terjebak dalam pusaran industri sawit tanpa pengetahuan di tengah impitan. Dua cerita ini menggambarkan manusia-manusia yang terjebak dalam pusaran industri sawit dibiarkan terimpit dan terisap dalam upaya-upaya untuk bertahan hidup—memenuhi kebutuhan pangan, dalam progres kehidupan yang negatif, dari menguasai lahan dan dapat memenuhi kebutuhan pangannya sampai menjadi buruh murah hanya untuk memenuhi kebutuhan akan pangan.

Daftar Pustaka

- Anggraeni, N. V. (2020). *Empowerment Complex: Pemberdayaan Petani Sawit Rakyat melalui Pendanaan oleh Credit Union di Kalimantan*. Bandung: ARC.
- Belcher, B., Rujehan, N. I., & Achdiawan, R. (2004). Rattan, Rubber, or Oil Palm: Cultural and Financial Considerations for Farmers in Kalimantan. *The New York Botanical Garden*, 58, S77-S87.
- Budidarsono, S., Susanti, A., & Zoomers, A. (2013). Oil Palm Plantations in Indonesia: The Implications for Migration, Settlement/Resettlement and Local Economic Development. *Economic Development*, 173-192.
- Cramb, R., & McCharty, J. F. (2016). *The Palm Oil Complex*. Singapore: National University of Singapore.
- Dove, M. R. (1993). Smallholder Rubber and Swidden Agriculture in Borneo: A Sustainable Adaptation to the Ecology and Economy of the Tropical Forest. *Economic Botany*, 47(2), 136-147.
- Hickey, S., & Toit, A. D. (2013). Adverse Incorporation, Social Exclusion, and Chronic Poverty. *Chronic Poverty*, 134-159.
- Jansen, K. (2015). The debate on food sovereignty theory: agrarian capitalism, dispossession and agroecology. *Journal of Peasant Studies* 42(1), 213-232.
- Jha, M. K. (2009). Food security in perspective: The significance of social action. *Community Development Journal*, 44(3), 351-366
- Li, T. (2015). *Social Impacts of Oil Palm in Indonesia*. Bogor: CIFOR.
- McCarthy, J. F. (2010). Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies*, 37(4), 821-850.
- McCarthy, J. F. (2013). Tenure and Transformation in Central Kalimantan. Dalam A. Lucas, & C. Warren, *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia* (hal. 183-214). Ohio: Ohio University Press.
- Pemda Kalteng. (1992). *Rencana Struktur Ruang Propinsi Kalimantan Tengah: Buku II Rencana*. Palangka Raya: Tim Teknis Pelaksana Penyusunan RTSRP Kalimantan Tengah.
- Prawiranegara, I. (2020). *Dari marginal menjadi lebih marginal: Pendalaman Metabolic Rift di Lahan Gambut*. Bandung: ARC.
- Walsh-Dilley, M., Wolford, W., & McCarthy, J. (2016). Rights for resilience: food sovereignty, power, and resilience in development. *Ecology and Society* 21(1).
- Zen, Z., Barlow, C., Gondowarsito, R., & McCharty, J. F. (2016). Interventions to Promote Smallholders Oil Palm and Socio-economic Improvement in Indonesia. Dalam R. Cramb, & J. F. McCharty, *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness, and State in Indonesia and Malaysia* (hal. 79-108). Singapore: National University of Singapore.



KNIA & HAK PANGAN WARGA KUALANAMU

Iswan Kaputra

Email: kaputra@gmail.com

Peneliti Participation Action Research (PAR) masyarakat Pasar VI Kualanamu
dari Bina Keterampilan Pedesaan (BITRA) Indonesia, Medan

Abstrak: Pembangunan mega proyek bandara internasional Kualanamu yang megah dan canggih telah menelantarkan sedikitnya 71 keluarga masyarakat lokal, terutama hak dasar mereka, hak atas pangan dan gizi (HAPG), mencakup availability, accessibility, acceptability dan quality. Penelantaran ini berkontribusi langsung pada pelanggaran hak hidup layak dalam kerangka hak Ekosob yang tercantum dalam Duham (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR/Ecosoc right), Ratifikasi UU 39 tahun 1999, dan UU 11 tahun 2005. Meskipun kerangka HAM internasional dan landasan konstitusi nasional sangat kuat, namun secara de facto di lapangan Kualanamu tidak berdaya melindungi hak warga. Dalam keadaan khusus, kondisi tertentu atau kondisi darurat, merujuk ICESCR/Ecosoc right, negara berkewajiban pokok minimum untuk menjamin pemenuhan dari hak yang terdapat dalam instrumen HAM, yakni melaksanakan to recognize, to respect, to protect, dan to fulfill dalam HAM. Pembangunan berbasis kajian mendalam kultural dan hak-hak dasar masyarakat lokal pada negara berkembang masih sangat jauh dari realisasi. Negara gagal mewujudkan cita-cita merealisasikan hak-hak dasar masyarakat lokal berbasis HAM. Dalam konteks pembangunan Kualanamu, tuntutan warga untuk relokasi desa mereka dengan lahan garapan pertanian seadanya untuk memenuhi kebutuhan pangan warga, tidak dipenuhi pemerintah, meskipun 3 regulasi tinggi setingkat kovenan PBB dan UU telah menjamin hal tersebut. Pembangunan bandara Kualanamu menjadi laboratorium alam uji coba komponen HAM yang menghasilkan ketidakberdayaan kovenan internasional meskipun telah diratifikasi melalui regulasi nasional.

Kata Kunci: pembangunan, kualanamu, hak pangan, nutrisi, ecosoc right, MP3EI.

Salah satu bandara baru termegah di Indonesia adalah Kualanamu International Airport (KNIA), yang berada di Deli Serdang, Sumatera Utara. Bandara baru sebagai pengganti Bandara Polonia, Medan, ini memiliki spesifikasi luas lahan 1376 ha, landasan pacu (*runway*) 3750 X 60 m, jalur taxi paralel/paralel *taxiway* 1 (3.750 X 3 m), *taxiway* 2 (2.000 X 30 m), luas terminal 90.000 m², kapasitas penumpang 8.000.000 pnp/th (penumpang pertahun), Gudang kargo 13.000 m², luas apron 300.000 m², kapasitas apron 33 pesawat dan luas parkir kendaraan 50.820 m² (Murtado, 2012). Bandara Kualanamu adalah bandara pertama di Indonesia yang terintegrasi dengan moda transportasi kereta api ke dalam bandara.

Di balik kemewahannya, tidak banyak orang yang mengetahui bahwa pembangunan bandara ini mengusur 71 keluarga dengan 237 jiwa, menyebabkan kesulitan akses terhadap pangan dan kecukupan gizi karena terpisah dengan lahan sebagai media mereka bertahan

hidup (*survival*) dan bercocok tanam dengan pola pertanian subsistensi. Paska bandara beroperasi, mereka tersebar di berbagai daerah, baik di sekitar bandara maupun menumpang di tempat sanak famili yang jauh dalam perantauan untuk memenuhi kebutuhan hidup paling dasar, yakni pangan.

Gagasan Pemindahan Bandara Polonia

Ide pemindahan bandara Polonia ke daerah lain (luar kota Medan) sudah muncul sejak 1991. Saat melakukan kunjungan kerja ke Medan, Azwar Anas, Menteri Perhubungan saat itu, mengkhawatirkan keselamatan penerbangan jika bandara Polonia tetap dipertahankan berada dalam kota. Lalu Azwar menggagas tentang pentingnya pemindahan bandara Polonia ke luar kota Medan. Alasan pemindahan bandara Polonia, antara lain karena daya tampung Polonia untuk menampung pesawat—terutama pesawat berbadan lebar—sudah tidak memadai, perkembangan lonjakan arus penumpang, fasilitas Polonia sebagai

bandara internasional tergolong minim, dan lokasi Polonia di tengah kota Medan yang hanya 2 km dari pusat kota yang dapat mengganggu proses dan keselamatan penerbangan. Pilihan lokasi pengganti kemudian jatuh di Desa Kualanamu dan Beringin (2 desa dalam satu hamparan wilayah), dua desa yang dekat dengan pesisir Pantai Labu di Kecamatan Beringin, Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara.

Persiapan pembangunan bandara baru diawali pada tahun 1997. Namun rencana meredup kembali dan tak berkelanjutan saat krisis ekonomi dunia terjadi dan Indonesia terkena dampak parah. Setelah peristiwa kecelakaan Mandala Airlines yang bertolak dari Bandara Polonia dan mengorbankan sedikitnya 3 tokoh putra daerah, termasuk Gubernur Sumut, mantan Gubernur, dan anggota DPD asal Sumut pada September 2005, rencana untuk membangun bandara baru mengemuka dan menguat kembali. Para tokoh masyarakat Sumut beramai-ramai mendorong pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) melanjutkan rencana pembangunan bandara baru yang terbengkalai. Pembangunan bandara baru ini menjadi rangkaian integrasi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dalam *grand* Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), bersama simpul-simpul lainnya di Sumatera Utara, seperti pelabuhan laut internasional Kuala Tanjung, Sei Mangkei, irigasi Sei Ular dan proyek pembangunan nasional lainnya dalam MP3EI.

Setelah menjadi wacana selama puluhan tahun, dan mengalami penundaan beberapa kali, akhirnya pada 5 September 2006 dilakukan peletakan batu pertama pembangun bandara baru oleh Mohammad Jusuf Kalla (MJK), Wakil Presiden. Rencana sempat terhambat oleh pembebasan lahan, hingga Juni 2006, baru 75% lahan yang berhasil dibebaskan dari 1.376 ha lahan yang dibutuhkan. Padahal tahapan pekerjaan pembebasan lahan telah dilakukan sejak tahun 1994. November 2006, Angkasa Pura II melaporkan bahwa seluruh pembebasan lahan telah selesai. Meskipun 71 keluarga penduduk Kualanamu masih berdiam diri di dalam tembok rencana pembangunan bandara.

Rencana biaya pembangunan fisik bandara dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar 5,8 triliun rupiah. Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Waskita Karya, ditunjuk sebagai kontraktor

pembangunan. Selain dari APBN, Angkasa Pura II juga menyediakan dana dengan perbandingan 51 persen Kementerian Perhubungan dan 41 persen Angkasa Pura II. Investasi keseluruhan pembangunan MP3EI Koridor Sumatera berjumlah 127,8 triliun. Kualanamu dianggap sangat penting dalam skema MP3EI, karena diprediksi akan *menggeliatkan* perekonomian wilayah barat Indonesia, terutama Sumatera Utara, khususnya pada bidang industri dan perkebunan yang akan berkembang pesat.

Pembangunan Penyebab Kelaparan

Desa Pasar VI Kualanamu terletak di Kecamatan Beringin, Kabupaten Deli Serdang, sekitar 26 km di sebelah timur kota Medan, Ibukota Propinsi Sumatera Utara. Pasar VI Kualanamu adalah tipikal desa kebun atau desa yang diapit oleh hamparan area industri perkebunan. Dahulu, desa ini adalah pondok (pemukiman) bagi para buruh perkebunan PTPN II, yang kemudian secara turun temurun ditempati oleh anak keturunan kuli kontrak perkebunan Belanda tersebut. Saat itu setiap buruh yang telah berkeluarga diberikan rumah kopel¹ sederhana berdinding papan seluas 6 X 6 M di atas pekarangan seluas 1000 hingga 2000 M². Dengan lahan pekarangan yang sedikit luas itulah buruh dapat bercocok tanam sayuran dan palawija untuk menghemat biaya pengeluaran atau menambah pendapatan keluarga di samping gaji yang didapat sebagai buruh perkebunan. Jika ditarik lebih jauh ke belakang lagi, para kuli kontrak ini merupakan para pekerja perusahaan perkebunan Belanda yang didatangkan ke lokasi ini dari Pulau Jawa sejak akhir abad 18, Belanda membawa kuli kontrak untuk dipekerjakan di ladang-ladang tembakau milik NV. Sinembah Maatscapij, sebuah perusahaan perkebunan Belanda di tanah Deli (Sumatera Timur). Sampai akhirnya setelah kemerdekaan (tahun 1960an) perusahaan Belanda ini dinasionalisasi menjadi perusahaan perkebunan milik negara.

Desa ini secara resmi diakui setelah masa kemerdekaan, ditandai dengan untuk pertama kalinya para pemukim kuli kontrak mengangkat Kepala Mukim sebagai pemangku Kepala Kampung yang pertama periode 1949 sampai dengan 1958

1 Rumah kopel adalah rumah yang berhimpitan antara satu dengan yang lainnya. Rumah seperti ini memanfaatkan satu dinding atau tembok untuk menghemat biaya pembangunan. Rumah kopel terlihat seperti bangunan solid satu rumah, kenyataannya terdiri dari dua rumah.

yang dijabat oleh Almarhum Bapak Harjo Dinomo. Dalam perkembangannya, saat mulai direncanakan pembangunan Bandara Internasional Kualanamu sebagai pengganti Bandara Polonia, Desa Pasar VI Kuala Namu dihuni lebih kurang 168 keluarga, 71 keluarga diantaranya berada di dalam tembok lokasi rencana pembangunan Bandara Internasional Kualanamu. Sebagian besar dari keluarga tersebut adalah buruh perkebunan, baik yang berstatus karyawan maupun buruh harian lepas. 71 keluarga tersebut terdiri dari 14 keluarga masih bekerja aktif sebagai buruh di PTPN II di areal perpanjangan hak guna usaha (HGU) desa Emplasment, Kualanamu, Kecamatan Beringin, 23 keluarga pensiunan buruh PTPN II, 27 keluarga anak keturunan (ahli waris) para buruh dan pensiunan, dan 7 keluarga merupakan korban pemutusan hubungan kerja (PHK) PTPN II pada tahun 1996.

Sejak masa kolonialisme, banyak desa di Sumatera Utara (luas 7.298.100 ha), hanya merupakan *enclave-enclave*² yang terjepit diantara hamparan maha luas area perkebunan (2.141.669 ha), terutama pada wilayah Pesisir Timur, di sanalah kini sebagian besar desa-desa berada dan eksistensi penduduk Sumatera Utara hidup berhimpitan. Pada area sempit, di *enclave-enclave* tersebutlah penduduk desa bermukim dan dengan keahlian agraris subsistensi mencari makan pada lahan yang teramat sangat terbatas. Sementara industri perkebunan menguasai 1.290.977³ ha (60%) dari jumlah total lahan perkebunan dan terus memperluas wilayah operasionalnya. Rakyat hanya menguasai 850.691,81 ha (40%) dari jumlah total lahan perkebunan.

Desa dan masyarakat Kualanamu menjadi salah satu studi kasus desa-desa yang diapit industri perkebunan raksasa tersebut. Masyarakatnya mencari makan dengan mengelola lahan pekarangan dan lahan yang direncanakan akan dibangun bandara namun belum dimulai pekerjaannya. Sebagian warga menanam padi pada lembah dan cerukan tanah rendah yang berair, sebagian lagi menanam hortikultura seperti jagung, sayuran bayam, sawi, buah melon, dan semangka. Sebagai upaya memenuhi gizi protein dari hewani, warga memanfaatkan

parit⁴ dan rawa yang agak dalam untuk mencari ikan. Semak belukar juga dimanfaatkan dengan mengambil kayu bakar dan memburu hewan kecil *simakanan*⁵ seperti burung maupun hewan sedang seperti kancil yang terdapat di dalamnya untuk tambahan asupan gizi keluarga. Meski dengan pangan yang sangat sederhana dan kekurangan, namun sebagian besar warga keturunan para kuli kontrak dari Jawa sejak zaman kolonial ini tetap merasa cukup.

“Selain bercocok tanam di pekarangan rumah kami yang berada di dalam tembok bandara, kami sekitar 57 keluarga juga bertani memanfaatkan lahan yang belum mulai dikerjakan pembangunannya. Sebagian besar tanam jagung, karena jagung kapan saja bisa. Tidak tergantung musim. Setelah jagung, urutan terbanyak ditanam warga berikutnya adalah padi. Padi sangat tergantung pada musim, karena lahan tersebut kami kelola dengan cara pertanian alami, tadah hujan untuk kebutuhan airnya. Tidak ada irigasi di dalam. Saya mengelola lahan dengan sistem bertahap. Tahun 1999 kami mulai mengelola lahan 5 *rante* (2000 m²) dengan peningkatan perluasan lahan yang dikelola, setelah selesai panen tanaman semusim. Pelan-pelan peningkatan perluasan, dari 5 *rante* sampai pada tahun 2010 kami menggarap 4 hektar. Orang hidup mesti bertahap. Mesti meningkat, untuk tabungan menambah modal saat tergusur nanti. Jika awalnya kami tanam 5 *rante*, aman dari gangguan pihak pengembang pembangun bandara maka harus ditingkatkan, berikutnya dengan menanam 2 kali lipat nya. Begitu seterusnya.”⁶

Menurut riset participation action research (PAR) yang dilakukan Bina Keterampilan Pedesaan (BITRA) Indonesia, hanya 14 keluarga dari 71 keluarga yang masih tinggal di dalam tembok perencanaan pembangunan bandara yang tidak melakukan bercocok tanam di lahan rencana

4 Sungai kecil, lebar 1 sampai 4 meter.

5 Istilah yang merujuk pada hewan yang bisa dan bisa dijadikan makanan.

6 Wawancara Ramiana (42 tahun), keluarga petani eks warga Pasar VI Kualanamu, dalam Kaputra, Iswan. (2015). “Strategi Adaptasi Masyarakat Jawa yang Tergusur Proyek Bandara Kualanamu, Studi Kasus Desa Pasar VI Kualanamu, Kec. Beringin, Kab. Deli Serdang, Sumatera Utara”, Antropologi Sosial, Pascasarjana, Universitas Negeri Medan (Unimed).

2 Kantong-kantong konsentrasi penduduk dalam desa-desa atau masyarakat lokal Sumatera Utara menyebutnya kampung, bukan perkebunan.

3 Diponegoro Journal of Economics. Halaman 5, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2012.

pembangunan. Berbagai kondisi mereka, terutama sudah terlalu tua, menjadi alasan mereka tidak mampu untuk mengolah lahan. Kelompok keluarga yang masih tergolong muda dan kuat, seperti keluarga Ramiana dapat menabung dengan baik sehingga pasca tergusur di akhir tahun 2012, Ramiana dapat membeli setapak tanah dan membangun rumah berdinding beton di kampung Kebun Kelapa, sebelah desa Kualanamu. Tabungan dari hasil kerja keras Ramiana selama lebih kurang delapan tahun, bertani di lahan rencana pembangunan sambil berjuang di dalam tembok bandara juga menghasilkan 2 lahan pertanian baru yang dibelinya, terletak di kampung Kebun Kelapa seluas 4 rante dan di Serdang Bedagai 8 rante. Keluarga Ramiana yang paling rajin dan paling banyak mengelola lahan dibanding warga yang lain yang terbanyak mengelola lahan, tidak sampai separuh dari yang dikelola keluarga Ramiana.

Kondisi kehidupan warga yang bersahaja dengan pemenuhan pangan secara subsistensi, berdasar belas kasih alam, tanpa intervensi negara dalam pemenuhannya, akhirnya mulai *terkoyak* dan *tercabik* saat perencanaan pembangunan bandara megah bertaraf internasional Kualanamu diletakkan pada desa mereka.

Rencana pembangunan bandara Kualanamu merupakan bagian dan terintegrasi dengan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), merupakan pusat industri yang diletakkan di pedesaan dan didominasi oleh pengolahan berbagai hasil perkebunan. Industrialisasi berbasis hasil perkebunan, menjadi andalan Sumatera Utara. KEK dalam lingkup Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) bersama simpul-simpul lainnya seperti Pelabuhan Laut Internasional Kuala Tanjung, Sei Mangkei, Irigasi Sei Ular dan proyek-proyek pembangunan nasional lainnya seperti pabrik *oleochemical*, pabrik pupuk dan banyak lagi menjadi gambaran besarnya.

Bandara baru ini dirancang untuk saling menopang industrialisasi ini dengan harapan pertumbuhan ekonomi akan melaju pesat dan tentunya masyarakat akan mendapatkan manfaat dengan peningkatan kesejahteraan. Kualanamu dijadikan bagian dari Koridor Sumatera dari MP3EI dengan investasi awal berjumlah 127,8 triliun.

Tonggak didirikannya tembok pembatas melingkari area yang akan dibangun menjadi

titik awal perpecahan kerukunan sosial dan persaudaraan antar warga yang di dalam dan mereka yang berada di luar tembok. Hal ini dituturkan oleh seorang warga bernama Musijah.

“Aku punya adik yang bekerja di PTPN2, namanya Bakir. Dulunya juga tinggal di dalam tembok. Dia belum pensiun dari Perusahaan Perkebunan. Lalu dia diancam akan di-PHK oleh kebun jika tidak mau keluar dari dalam tembok. Akhirnya dia pindah, keluar tembok dengan dikasi uang pindah Rp 2.350.000,-. Setelah Bakir keluar dari dalam tembok, dia selalu merayu agar aku juga keluar dari dalam tembok, tapi rayuan dia baik-baik, caranya. Katanya Bakir disuruh oleh Perusahaan Perkebunan untuk merayu saudara-saudaranya yang masih ada dalam tembok supaya keluar. Berbeda dengan Mariono, adikku yang di kampung (bukan desa perkebunan), dia selalu memaksaku keluar dengan kata-kata yang kasar. Dia bilang, “Kakak kok *bandel* kali, apa tidak takut rumahnya *disorok, didoser?*” Adikku yang lainnya juga merayu dan memaksaku pindah. Kami bersaudara ada 13 orang menjadi terpecah belah karena pembangunan bandara Kualanamu ini. Saat *lebaran*, adik-adikku yang merayu dan memaksaku pindah, tidak ada yang datang ke rumah lagi. Aku kan anak nomor tujuh, adik dibawahku ada enam orang, menurut kebiasaan dan tata krama orang Jawa adik atau yang lebih muda wajib menghormati dan menyapa yang lebih tua. Tapi *lebaran aja* tidak datang ke rumahku untuk minta ma’af. Sampai saat berjumpa di jalan pun tidak saling menyapa. *Nelangsa kali aku*. Sampai sering menangis sendiri. Kami terpecah belah dari saudara sekandung *tunggal* berasal dari satu perut Ibu.”⁷

Musijah, mengisahkan bagaimana perpecahan terjadi, bukan hanya antara tetangga, namun mereka yang bersaudara sekandung, berasal dari satu rahim pun telah tercerai berai secara sosial dan persaudaraan. Selain tatanan

7 Wawancara Musijah (67 tahun), petani eks warga Pasar VI Kualanamu, dalam Kaputra, Iswan. (2015). “Strategi Adaptasi Masyarakat Jawa yang Tergusur Proyek Bandara Kualanamu, Studi Kasus Desa Pasar VI Kualanamu, Kec. Beringin, Kab. Deli Serdang, Sumatera Utara”, Antropologi Sosial, Pascasarjana, Universitas Negeri Medan (Unimed). Catatan penulis ada di dalam kurung.

sosial dan tali persaudaraan, warga juga kesulitan mengakses lahan untuk bercocok tanam, bahkan mengalami pengrusakan pada tanaman pangan mereka. Hal ini dilukiskan oleh Ramiana, eks warga Pasar VI.

“Setelah memberikan peringatan, Satuan Tugas Pengamanan (Satgas PAM) Terpadu, memasang spanduk kecil yang berisi: *Dihimbau Agar Tidak Bercocok Tanam, Sehubungan Pagar Bandara Akan Ditutup. Satgas PAM Terpadu*. Dilmas Hutagalung, Kepala Project Implementasi Unit (PIU), berasal dari Mandala, Medan yang disebut orang-orang sebagai Kepala Preman, bersama satu orang Polisi (Provost) marga Sihite dan dua orang yang katanya dari Pasukan Khas (Paskhas), menyaksikan tanaman pertanian yang kami tanam dirusak. Tanaman jagung saya digilas menggunakan mobil, karena ladang saya dekat dengan jalan. Saya marah, karena persoalan sengketa belum selesai, lahan belum tau lagi kapan mau didirikan bangunan? Namun kami yang miskin ini mencoba bercocok tanam, kok dihancurkan. Semenjak berjuang kami sebagai orang Jawa sudah berubah jadi pemaarah, kami tidak bisa lembut lagi. Karena kami tidak bisa merasakan sila ke lima. Kami diperlakukan tidak manusiawi. Bahkan lebih direndahkan dari pada binatang. Binatang saja diberi makan cukup dan dibuatkan kandang sama tuannya. Tanaman masyarakat yang lain berupa jagung, kacang panjang, terong, paria, kacang tanah dan yang lainnya juga dirusak oleh mereka dengan *menyemprotkan* herbisida, hingga layu, kering dan mati. Dilmas juga yang melakukan pembongkaran terhadap rumah kami dan perumahan guru di sekolah SD Pasar VI Kualanamu. Waktu itu, Dilmas bersama sekitar 16 orang preman dan dikawal oleh security PIU sekitar 70 orang ditambah Polisi dari Polsek Beringin sekitar 10 orang.”⁸

Peristiwa perusakan tanaman warga

bukan hanya terjadi sekali, namun berpuluh kali! Setiap insiden perusakan tanaman terjadi, ketegangan antara warga dan orang lapangan pihak pengembang meninggi. Namun warga tetap menanam kembali, karna sebagian besar warga Kualanamu hanya mengandalkan lahan kampungnya yang kemudian jadi lahan rencana pembangunan bandara untuk menopang pangan dan kebutuhan hidup mereka. Kondisi kemiskinan akut warga mengakibatkan mereka tidak memiliki penyangga ekonomi lain, seperti tabungan atau lahan di tempat lain maupun jenis usaha lain. Tidak ada pilihan selain tetap berjuang untuk bercocok tanam pada lahan tersebut agar tetap makan untuk mempertahankan hidup.

Konflik pembangunan juga mengakibatkan hilangnya kearifan lokal, keguyuban dan budaya terkait pangan (makan bersama). Selama konflik berlangsung, warga tidak lagi dapat menjalankan kebiasaan dan adat budaya yang dahulu biasa dilakukan, seperti upacara kenduri turun bibit, syukuran panen, *among-among* kelahiran anak, *jumputan*, *ruwatan* bumi, *suroan*, *ambengan*, dan puluhan kegiatan kultural lain dengan bentuk makan bersama sebagai media berbagi pangan dan asupan gizi tambahan bagi si miskin yang kekurangan pangan. Seperti diungkap Sudjono, tokoh pejuang masyarakat Kualanamu, berikut:

“Sebelum dikabarkan pada masyarakat, berita tentang pembangunan bandara, masyarakat desa Pasar VI Kualanamu masih melakukan ruwatan bumi pada bulan suro. Ruwatan bumi mengandung arti, merawat bumi dari kotoran, gotong royong, bersihkan lingkungan. Mohon pada Sang Pencipta supaya bumi selamat, tidak ada bencana, masyarakat dapat hasil dari sesuatu yang dikeluarkan bumi, bercocok tanam agar berhasil panennya, dll. Saat pembangunan bandara berlangsung, karna konsentrasi dan disibukkan pada proses perjuangan, masyarakat tidak sempat lagi melakukan adat budaya kebiasaannya!”⁹

Memang sulit mencari contoh baik dalam melihat pola relasi pembangunan dengan

8 Wawancara Ramiana (42 tahun), keluarga petani eks warga Pasar VI Kualanamu, dalam Kaputra, Iswan. (2015). “Strategi Adaptasi Masyarakat Jawa yang Tergusur Proyek Bandara Kualanamu, Studi Kasus Desa Pasar VI Kualanamu, Kec. Beringin, Kab. Deli Serdang, Sumatera Utara”, Antropologi Sosial, Pascasarjana, Universitas Negeri Medan (Unimed).

9 Wawancara Sudjono (66 tahun), Ketua Kelompok Perjuangan Warga Pasar VI Kualanamu (19 Juli 2015), dalam Kaputra, Iswan. (2015). “Strategi Adaptasi Masyarakat Jawa yang Tergusur Proyek Bandara Kualanamu, Studi Kasus Desa Pasar VI Kualanamu, Kec. Beringin, Kab. Deli Serdang, Sumatera Utara”, Antropologi Sosial, Pascasarjana, Universitas Negeri Medan (Unimed).

masyarakat setempat yang biasanya jadi korban karena lahan mereka diambil paksa untuk kepentingan umum pembangunan. Pembangunan berkeadilan dengan mengedepankan hak-hak masyarakat lokal, sebahagian besar masih merupakan impian.

Padahal, Todaro dan Smith (2003) mendefinisikan pembangunan sebagai proses memperbaiki kualitas kehidupan manusia. Tiga aspek yang sama pentingnya dalam pembangunan adalah: (1) menaikkan tingkat kehidupan masyarakat, seperti pendapatan dan konsumsi pangan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya melalui pertumbuhan ekonomi yang sesuai; (2) menciptakan kondisi yang kondusif bagi pertumbuhan harga diri masyarakat melalui pemantapan sistem dan institusi, sosial, politik dan ekonomi yang mengutamakan rasa hormat dan martabat manusia; dan (3) meningkatkan kebebasan masyarakat dengan memperluas kisaran pilihan barang dan jasa. Terminologi "Pembangunan" memiliki makna lebih luas dari pertumbuhan ekonomi, karena mencakup aspek sosial, budaya, politik, dan aspek lainnya.

Gunnar Myrdall (1968) dalam M. Hasan dan M. Azis (2018) dengan teori *basic needs*, sebagai model pembangunan kebutuhan dasar untuk kesejahteraan, mencoba memecahkan masalah kemiskinan secara langsung dengan memenuhi segala kebutuhan dasar masyarakat khususnya masyarakat miskin, misal dengan memenuhi kebutuhan sandang, pangan, perumahan, serta akses terhadap pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, transportasi, dan lain-lain. Karenanya, maka pemerintah dapat melakukan subsidi atau bantuan pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat.

Kerangka HAM Sebagai Material Landasan Hak Pangan

Pembangunan sejatinya memberikan ruang aktualisasi masyarakat secara bermartabat. Pembangunan, apa pun bentuknya, adalah wujud cita-cita nasional yang bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakatnya. Pembangunan bandara Kualanamu diyakini akan memberikan dampak positif bagi sektor pendapatan negara dan daerah. Pembangunan tersebut telah dicanangkan secara nasional. Setidaknya, pembangunan itu merupakan *grand design* dalam merekayasa wajah pembangunan

yang modern dan lebih dari itu mampu menghadirkan para investor ke Indonesia.

Namun di balik itu, terdapat kehidupan sebagai masyarakat di areal pembangunan yang memprihatinkan. Mereka, terdiri dari 71 kepala keluarga dengan 237 jiwa, harus merasakan dampak terburuk Pembangunan Bandara Internasional Kualanamu. Dengan semangat dan dasar pengetahuan yang sederhana mereka mencoba meneriakkan pembelaan terhadap hak-hak mereka. Perjuangan mereka mencapai limit waktu hingga belasan tahun. Ada kesimpulan umum bahwa jeritan akibat pengabaian hak-hak asasi mereka tidak direspons dengan baik.

Para pihak terkait terkesan "*buang badan*", melempar tanggung jawab. Dihadangnya rencana masyarakat bertemu dengan Wakil Presiden saat dilakukan acara pencahangan dan peresmian peletakan batu pertama pembangunan bandara yang dilakukan M. Jusuf Kalla (saat itu) semakin meneguhkan pendirian teralienasinya masyarakat lokal dengan para pemimpin mereka. Padahal, momentum tersebut diyakini mampu menjembatani kepentingan masyarakat lokal yang menjadi korban dengan rencana besar pemerintah. Sayangnya, pertemuan yang dimimpikan itu tidak berhasil dilakukan. Sebaliknya, tuduhan dialamatkan pada masyarakat diklaim sebagai penyerobot tanah milik negara. Jargon yang diciptakan terhadap masyarakatnya sendiri ini menunjukkan ketidak-sigapan pemerintah mengakomodasi kepentingan masyarakat yang didasarkan pada kepentingan hak-hak dasar.

Setidaknya ada beberapa jenis hak yang "dilanggar" oleh pemerintah dalam konteks pembangunan bandara Kualanamu, terhadap masyarakat pemukim di atas lahan yang akan dijadikan bandara tersebut: (1) hak hidup; dan (2) hak perumahan. Di mana rentetan dari pelanggaran 2 hak ini akan memiliki cabang-cabang yang sangat banyak, antaranya yang paling menonjol adalah hak pendidikan dan hak pangan. Lebih khusus, pelanggaran HAM dalam konteks masyarakat Kualanamu, lebih diakibatkan tindakan "pembiaran" yang dilakukan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Kalaupun ada tindakan yang dilakukan pihak lain, seperti pengusaha, *corporate*, partai politik, kelihatan ada tarik-menarik kepentingan dan kolaborasi di antara mereka, untuk tidak menyebutnya sebagai konspirasi.

Perjuangan yang sangat panjang dan berbagai upaya advokasi non litigasi telah dilakukan 71 keluarga masyarakat penduduk desa Pasar VI Kualanamu. Kampanye dan jejaring kerja-kerja perjuangan dari tingkat lokal, provinsi, Nasional dan internasional, digalang. Seperti kunjungan *Foodfirst Information and Action Network* (FIAN) Internasional, sebuah Lembaga Hak Atas Pangan dan Hak-hak Asasi Manusia Internasional untuk Asia Pasifik yang berbasis di Jerman untuk melakukan kunjungan investigasi ke tengah-tengah warga dan mendiskusikan hak pangan bagi warga korban pembangunan bandara.

Kedatangan FIAN Internasional ditindaklanjuti dengan penggalangan solidaritas internasional untuk Masyarakat Kualanamu. Bahkan FIAN Internasional sempat membawa kasus 71 keluarga korban pembangunan bandara tersebut pada sidang Dewan HAM PBB, yang diselenggarakan 19 Juni 2006 di Jenewa, Swiss (Tempo.co, 2006). Menurut FIAN Internasional, masalah yang ditimbulkan dari pembangunan bandara tidak hanya menghilangkan tempat hidup atau pemukiman warga, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak atas pangan dengan berkurangnya lahan pertanian sebagai mata pencarian warga. Bintara Taher, Kepala Dinas Pertanian Provinsi Sumatera Utara menyatakan, sedikitnya 400 ha lahan pertanian sekitar loka pembangunan Bandara Kualanamu akan hilang.¹⁰ Pembangunan infrastruktur tidak boleh menimbulkan persoalan krusial baru menyangkut masa depan manusia dan pangan. Ribuan lahan produktif yang diubah menjadi kawasan pembangunan memberi dampak terjadinya penurunan satu meter tinggi air sungai Belumai yang telah diperdalam dan dilebarkan. Akibatnya pertanian warga di sekitar sungai kekurangan pasokan air sehingga memaksa warga menggunakan pompa air untuk mengairi lahan pertaniannya, sehingga perlu biaya produksi tambahan yang cukup besar, hanya sebahagian kecil petani bisa melakukannya. Dampak akhirnya, berpengaruh pada kerawanan pangan.

Hasil kunjungan investigasi dan pencarian fakta FIAN Internasional menyimpulkan, pembangunan bandara di Desa Kualanamu dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk

pelanggaran HAM dan semestinya mendapat perhatian penuh dari pemerintah. Karenanya masalah tersebut diupayakan untuk dibawa ke sidang Dewan HAM PBB, yakni forum tertinggi di PBB untuk promosi dan perlindungan HAM. Indonesia merupakan salah satu negara anggota dewan HAM PBB yang terpilih pada Sidang Majelis Umum PBB di New York, 9 Mei 2006¹¹.

Hak atas pangan dan variasinya, termasuk gizi, adalah hak asasi manusia melindungi hak orang untuk memberi makan diri mereka sendiri dengan bermartabat, yang menyiratkan bahwa pangan yang cukup tersedia, bahwa orang memiliki sarana untuk mengaksesnya, dan bahwa itu secara memadai memenuhi kebutuhan makanan individu. Hak atas pangan melindungi hak semua manusia untuk bebas dari kelaparan, kerawanan pangan dan malnutrisi. Hak atas pangan tidak berarti bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk membagikan makanan gratis kepada setiap orang yang menginginkannya, atau hak untuk diberi makan. Akan tetapi, jika orang-orang dirampas akses makanan karena alasan-alasan di luar kendali mereka, misalnya, karena mereka dalam tahanan, pada masa perang atau setelah bencana alam, hak tersebut mengharuskan pemerintah untuk menyediakan makanan secara langsung (Special Rapporteur on the Right to Food, 2012a). Hak atas pangan berasal dari Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Selain FIAN Internasional, berikutnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM RI) juga merekomendasikan bahwa pembangunan bandara Kualanamu melanggar HAM masyarakat lokal. Hasil 6 kali kunjungan ke dalam lokasi Proyek Pembangunan Bandara Internasional Kualanamu dan pencarian fakta juga upaya mediasi Komnas HAM dengan pemerintah kabupaten dan provinsi, merujuk kepada UUD 1945, UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (diratifikasi Indonesia dengan UU No. 11 Tahun 2005) dan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (diratifikasi Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2005), Komnas HAM menyimpulkan telah terjadi pelanggaran hak-hak asasi terhadap 40 keluarga¹² yang masih

¹⁰ Wawancara Bintara Taher, Kepala Dinas Pertanian Provinsi Sumatera Utara, dalam video dokumentery, "Rakyat Menangis! Dibalik Kemegahan Bandara Internasional Kualanamu!" BITRA Media Syndication, 2007.

¹¹ Harian Waspada, Sabtu, 3 Juni 2006.

¹² Jumlah keluarga telah berkurang karena 31 keluarga lain dari 71 keluarga, dengan berbagai masalah dan dinamika

bermukim di dalam lokasi proyek pembangunan bandara Internasional Kualanamu. Hak-hak asasi yang terlanggar tersebut, antara lain; hak untuk mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf hidup; hak untuk hidup tenteram, aman, damai, sejahtera lahir dan batin; hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; hak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu; hak atas pekerjaan yang layak; hak anak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya; dan hak anak untuk beristirahat, bergaul dengan anak sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya. Namun sangat disayangkan, Komnas HAM tidak menyebut secara spesifik pelanggaran hak pangan warga karena “orang-orang dirampas akses makanan karena alasan-alasan di luar kendali mereka”, seperti yang disebutkan dalam Pelaporan Khusus tentang Hak Atas Pangan 2012a (Special Rapporteur on the Right to Food, 2012a).

Komnas HAM telah memberikan rekomendasi kepada Presiden RI, agar Presiden segera mengambil kebijakan yang progresif dan tindakan kongkret berupa; secepatnya memerintahkan relokasi 40 keluarga yang masih berada dalam lokasi bandara Internasional Kualanamu ke tempat lain dengan status hukum yang pasti dan memberikan kompensasi yang memungkinkan mereka hidup layak. Perlu ada penegasan, selama masa proses relokasi 40 keluarga yang masih berada dalam lokasi pembangunan bandara Internasional Kualanamu dan pemberian kompensasi selama relokasi warga belum terealisasi. Seluruh jajaran yang terlibat dalam pekerjaan proyek pembangunan bandara Internasional Kualanamu wajib menghormati keberadaan 40 keluarga tersebut, dengan tidak melakukan intimidasi dalam bentuk apapun dan tidak mengganggu pemukiman serta usaha pertanian mereka.

Kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat RI, Komnas HAM merekomendasikan agar segera mengambil kebijakan yang progresif dan tindakan kongkret berupa; segera memanggil jajaran pemerintahan terkait untuk meminta penjelasan tentang terjadinya pelanggaran hak-hak asasi 40 keluarga tersebut selama proses pembangunan

proyek bandara Kualanamu; serta meminta Presiden RI untuk secepatnya memerintahkan relokasi 40 keluarga yang masih berada dalam lokasi pembangunan bandara ke tempat lain dengan status hukum yang pasti dan memberikan kompensasi yang memungkinkan mereka hidup layak dan cukup pangan. Di samping itu, Komnas HAM juga meminta DPR RI untuk mengingatkan kepada Presiden, agar seluruh proses penyelesaian kasus ini haruslah dengan cara-cara yang adil dan bermartabat (mengedepankan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia). Kepada Gubernur Sumatera Utara, agar ikut aktif mendorong kebijakan yang progresif dan tindakan kongkret agar secepatnya mendorong terealisasinya relokasi 40 keluarga yang masih berada dalam lokasi pembangunan bandara ke tempat lain dengan status hukum yang pasti dan memberikan kompensasi yang memungkinkan mereka hidup layak.

Sebelum proses komunikasi dan negosiasi dalam rangka advokasi ini terjadi, pada tingkat masyarakat basis (warga Kualanamu) menguatkan diri dengan mempelajari dan mendalami sejumlah kovenan yang berhubungan dengan hak-hak warga untuk dijadikan material argumentasi, sumber referensi dan legitimasi perjuangan mereka. Instrument-instrument kovenan tersebut diantaranya; Pasal 12 dan Pasal 17, Deklarasi Umum Hak Azasi Manusia (DUHAM), Pasal 6, Pasal 10 dan Pasal 17, ICCPR (UU No 12, Tahun 2005), Pasal 10, ICCPR (UU No 12, Tahun 2005), Pasal 13, ayat (1), ICESCR (UU No 11, Tahun 2005), Pasal 5, ICERD (UU No 29, Tahun 1999), Pasal 8, Declaration on the Right to Development (Resolusi Majelis Umum 41/128, 4 Des 1986), Section I (Point 13), Deklarasi Wina, tahun 1993.

Hak Pangan

Hak pangan berkaitan erat dengan standar kehidupan yang layak. *The human right to adequate food is explicitly recognized as part of the broader human right to an adequate standard of living*, demikian tegas Prof. George Kent, Guru Besar pada Departemen Ilmu Politik Universitas Hawaii. Pada tulisannya berjudul, *Food is Human Rights*, Kent juga menegaskan, “*Landasan HAM atas kecukupan pangan terletak pada DUHAM dan instrumen hak asasi manusia internasional yang mengikat di mana secara eksplisit disebutkan, terutama Kovenan Ekosob*”.

–termasuk rayuan, intimidasi dan perlakuan yang menyebabkan rasa tidak nyaman untuk tetap tinggal di dalam– telah terusir ke luar tembok perencanaan pembangunan bandara.

Pandangan ini menunjukkan bahwa dalam perspektif Hukum Kebiasaan Internasional (*International Customary Law*) yang juga dikenal sebagai *International Bills of Human Rights*, hak atas pangan merupakan HAM. Ketentuan itu mengikat seluruh negara dalam upayanya mengeliminasi berbagai dampak pembangunan terhadap munculnya kemiskinan dan kemelarat. Bangsa yang terbelakang ditandai di antaranya dengan kelemahan signifikan dalam mencukupi kebutuhan hidup dasar masyarakatnya. Pangan dan ketersediaannya jelas tidak bisa diabaikan. Negara bertanggungjawab secara mutlak menghadirkan sebuah kondisi kehidupan yang sejahtera melalui kebijakan ketahanan pangan yang baik.

Hak pangan tidaklah berdiri sendiri. Dipahami sebagai HAM bersifat saling bergantung (*interdependent*), maka hak pangan terkait erat dengan hak-hak lainnya, seperti hak hidup, kesehatan, dan yang lain. Berdasarkan ketentuan hukum internasional, maka penjabaran lebih lanjut muatan materi hak pangan harus ditindaklanjuti dalam kebijakan hukum nasional. Indonesia telah meratifikasi dua Kovenan PBB, yakni Kovenan Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Kovenan Hak Ekosob (ICESCR).

Setidaknya, terdapat beberapa kata kunci yang digunakan dalam definisi kewajiban dalam kovenan Ekosob, yakni (1) *to take steps* (mengambil langkah-langkah); (2) *to guarantee* (menjamin); (3) *to ensure* (meyakini); (4) *to recognize* (mengakui); (5) *to respect or to have respect for* (menghormati atau memberikan penghormatan); (6) *to undertake* (berusaha); dan (7) *to promote* (meningkatkan). Pasal 11 ayat ICESCR menyatakan bahwa hak pangan merupakan hak asasi. Hak ini berkaitan erat dengan pencapaian standar kehidupan yang layak bagi manusia. Upaya-upaya konkrit yang harus dilakukan Indonesia dalam menciptakan kebebasan dari kelaparan, dijabarkan pada Pasal 11 ayat (2). Sementara, untuk hak atas pangan, ada 4 indikator utama dalam menilai perwujudannya, yakni; ketersediaan (*availability*), akses (*accessibility*), penerimaan (*acceptability*) dan kualitas (*quality*).

Pada satu sisi, dalam kondisi awal, sebelum rencana pembangunan dating, warga Pasar VI Kualanamu, tanpa intervensi pemerintah, meskipun dengan kehidupan dan pangan yang sangat sederhana, mereka telah memenuhi kebutuhannya

secara mandiri. Saat rencana pembangunan dimulai, pemerintah tidak melakukan studi khusus untuk kondisi dan kebutuhan warga, keadaan ini dapat dikategorikan pemerintah tidak mengambil langkah-langkah untuk mengantisipasi terjadinya akses pangan warga, konon lagi menjamin, meyakini, mengakui juga tidak menghormati atau memberikan penghormatan, konon lagi berusaha untuk meningkatkan kondisi pangan yang telah ada kepada pangan yang lebih layak dengan kategori cukup ketersediaan kapanpun dibutuhkan, aksesible, dapat diterima dengan baik dan berkualitas dalam arti bersih, mengandung gizi yang baik dan sehat.

Pada sisi yang lain, misi pembangunan dan akomodasi terhadap kepentingan industri perkebunan besar demi pertumbuhan ekonomi diberi jalan mulus. Ini perlakuan tidak adil di sisi warga justru kehilangan sumber-sumber pangan namun pada sisi yang lain diberi kemudahan. Sampai disini, sangat diperlukan kajian dan diimplementasikan pembangunan yang berkeadilan pada dua sisi.

Kewajiban Pokok Minimum Negara dalam HAM. Berdasarkan ICESCR, setiap Negara Pihak—tanpa memedulikan tingkat pertumbuhan ekonominya—mempunyai kewajiban pokok minimum untuk menjamin pemenuhan, paling tidak tingkat minimum, dari hak yang terdapat dalam instrumen HAM. Negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) wajib melaksanakan *to recognize* dan *to respect* (mengakui dan menghormati), *to protect* (melindungi) dan *to fulfill* (memenuhi) HAM sebagaimana juga diamanatkan dalam UU nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Kewajiban Negara untuk mengakui dan menghormati. Negara wajib mengakui dan menghormati akses yang sudah ada, seseorang atau kelompok masyarakat terhadap pangannya. Negara tidak boleh menghalangi situasi akses atau sumber daya pangan yang sudah ada dan tidak boleh mengambil tindakan apa pun yang dapat mengakibatkan pencegahan terhadap akses tersebut atau bahkan menghancurkannya. Di Kualanamu, negara belum mengakui dan menghormati akses warga terhadap pangan yang mereka kreasi sendiri dalam pengadaannya.

Pembangunan bandara yang dilakukan negara telah *memorak-porandakan* akses warga terhadap pangannya. Tuntutan warga akan relokasi dengan pengganti desa baru,

berupa perumahan dan sedikit lahan pertanian pekarangan untuk memenuhi kebutuhan pangan dasar mereka, tidak dipenuhi. Warga harusnya diberi akses penuh dan berkesinambungan kepada sumber-sumber daya pangan yang layak. Negara harusnya, memberikan prioritas dan perhatian khusus kepada kelompok sosial yang hidup dalam kondisi yang tidak menguntungkan seperti para penyintas pembangunan bandara Kualanamu. Baik hukum maupun kebijakan harus benar-benar memperhatikan secara khusus kebutuhan pangan bagi kelompok-kelompok ini. Relokasi, bagi warga Kualanamu adalah bentuk pengakuan dan penghormatan negara atas eksistensi keberadaan mereka sebagai warga negara dan pengakuan atas eksistensi desa mereka di dalam Republik Indonesia. Dengan pengakuan itu juga termanifestasi pengakuan akan lahan garapan sebagai sumber akses pangan mereka.

Kewajiban Negara untuk melindungi.

Negara harus aktif mencegah, mengambil tindakan dan jika diperlukan, menghentikan pihak-pihak ketiga (orang-orang lain atau perusahaan-perusahaan) merampas atau menjauhkan masyarakat dari akses terhadap pangan yang sudah ada. Di Kualanamu, negara adalah pelaku pembangunan melalui berbagai perusahaan pengembang baik badan usaha milik negara maupun pihak swasta yang tidak melakukan kajian sama sekali terhadap akses pangan warga Pasar VI Kualanamu, dimana kemudian hari mereka terpisah dengan sumber daya dan akses pangannya. Seharusnya, sebelum pembangunan dimulai, dilakukan kajian mendalam pembangunan terutama pada sisi masyarakat lokal yang akan menjadi penyintas dari proses pembangunan tersebut. Sehingga akan lahir konsep pembangunan yang berkeadilan bagi semua pihak dan berperspektif HAM terutama hak pangan masyarakat lokal dalam perencanaan pembangunan.

Kewajiban Negara untuk memenuhi (memfasilitasi dan menyediakan). Negara wajib untuk terlibat proaktif dalam kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk memperkuat akses masyarakat terhadap sumber daya pangan. Negara harus mengambil tindakan untuk menyediakan akses terhadap pangan dan sumber daya penghasil pangan bagi orang-orang yang tidak memilikinya karena alasan-alasan diluar kuasa mereka. Mereka adalah kelompok-kelompok orang yang sudah kelaparan atau bergizi buruk, yang tidak dapat

menikmati haknya atas pangan yang layak, karena mereka terlalu miskin untuk dapat memberi makan diri mereka sendiri atau karena mereka adalah korban bencana alam atau bencana lainnya.

Saya menggolongkan warga Kualanamu masuk dalam golongan lainnya yang dimaksud kalimat di atas, karena mereka terpisah dari akses pangan mereka disebabkan oleh alasan diluar kuasa mereka. Negara harus menyediakan program-program dukungan yang menjamin bahwa semua orang terus memiliki akses terhadap pangan, selain relokasi, seperti yang utama dituntut warga, misalnya negara juga menyediakan pekerjaan dengan upah layak, akses terhadap sumber daya produktif, dll. Negara harus menciptakan kondisi yang memungkinkan terwujudnya hak atas pangan secara efektif, dan menyediakan pangan secara langsung bagi orang-orang atau kelompok-kelompok yang tidak dapat memperoleh makanan sendiri.

Daftar Pustaka

- Ahluwalia, P. (2004). *The Implementation of The Right to Food at The National Level: A Critical Examination of the Indian Campaign on the Right to Food as an Effective Operationalization of Article 11 of ICESCR*. Center for Human Right and Global Justice Working Paper Economic, Social and Cultural Rights Serial Number 8.
- Breman, J. (1997). *Menjinakkan Sang Kuli: Politik Kolonial pada Awal Abad ke-20*. Penerjemah: Koesalah S. Toer. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Hasan, M., & Azis, M. (2018). *Pembangunan Ekonomi & Pemberdayaan Masyarakat, Strategi Pembangunan Manusia dalam Perspektif Ekonomi Lokal* (edisi kedua). Makasar: CV Nur Lina.
- Howard, Rhoda E. (2000). *HAM: Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya* (Nugraha Katjasungkana, penerj.). Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Kaputra, Iswan. (2015). *Strategi Adaptasi Masyarakat Jawa yang Tergusur Proyek Bandara Kualanamu, Studi Kasus Desa Pasar VI Kualanamu, Kec. Beringin, Kab. Deli Serdang, Sumatera Utara* (tesis tidak terpublikasi). Antropologi Sosial, Universitas Negeri Medan, Sumatera Utara.

- Kent, K. (2006). Food is a Human Right". Dalam B. H. Weston & R. Claude (Peny.). *Human Right in the World Community: Issues and Action*: University of Pennsylvania Press.
- Murtadho, Ali. (2012). *Evaluasi Sistem Drainase Bandar Udara Internasional Kualanamu-Medan*. Jakarta: Jurnal Penelitian Perhubungan Udara WARTA ARDHIA.
- Nainggolan, B. (2012). "Gerakan Buruh Pasca Putusan MK Tentang Outsourcing". Makalah diskusi SBPI, Akatiga, LIPS, dan ISSI, di Medan, 6 September 2012.
- Pemerintah Kota Medan. (2011). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah*.
- Reid, A. (1987). *Perjuangan Rakyat: Revolusi dan Hancurnya Kerajaan di Sumatera*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Said, M. (1977). *Suatu Zaman Gelap di Deli, Koeli Kontrak Tempo Doeloe dengan Segala Derita dan Kemarahannya*. Medan: Percetakan Waspada.
- Special Rapporteur on the Right to Food. (2012a), *Website of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter*, diakses 7 Oktober 2020
- Siyo, K., H. Soekirman, & Dr. Purwadi. (2008). *Wong Jowo di Sumatera: Sejarah, Budaya, Filosofi, dan Interaksi Sosial*. Medan: Pujakesuma.
- Tempo.co. (2006, 2 Juni). Kasus Kuala Namu Dibawa ke Sidang HAM PBB. *Tempo Nasional*. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/78344/kasus-kuala-namu-dibawa-ke-sidang-ham-pbb>
- Tondaro, Michael P., Smith, Stephen C. (2003). *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). (2002). "Housing Rights legislatif: Review of International and National legal instrumen". United Nations Housing Right Programme Report No. 1.



PROYEK CITARUM HARUM DAN PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN MASYARAKAT

Kasiyono

Email: penebarsemangat45@gmail.com

Peneliti Muda ARC

Abstrak: Penyingkiran masyarakat pedesaan dari tanah-tanah mereka adalah suatu bentuk perampasan hak atas tanah yang merupakan prasyarat utama dalam pemenuhan hak atas pangan dan gizi (HAPG). Pemerintah melalui kebijakan rehabilitasi daerah hulu Sungai Citarum telah membatasi akses masyarakat sekitar untuk menggarap lahan di wilayah tersebut, berakibat pada hilangnya pendapatan utama mereka yang sebagian besar hanya memiliki lahan sempit. Meskipun telah menguasai tanah-tanahnya sejak lama, masyarakat yang tidak memiliki legalitas atas tanah tersebut terpaksa mengikuti aturan pelaksana kebijakan untuk menanam kopi sebagai tanaman rehabilitasi. Namun, ketidakpastian pengelolaan membuat posisi mereka semakin sulit dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Kata Kunci: citarum harum, rehabilitasi, pembatasan akses, hak atas pangan.

Pendahuluan

"Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat."

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012

Pemenuhan hak atas pangan dan gizi (HAPG) merupakan hal yang harus dijamin oleh negara, sebagaimana telah menjadi konvensi global Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Menurut Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya PBB, hak atas pangan adalah hak yang melekat (hak asasi) di setiap orang (laki-laki dan perempuan) untuk mendapatkan, menghasilkan, dan mengkonsumsi pangan secara layak yang harus dijamin keberlanjutannya untuk generasi selanjutnya. Lebih rinci lagi, sebagaimana disampaikan oleh Olivier de Schutter, Pelapor Khusus PBB atas Hak-hak atas Pangan tahun 2014, bahwa seseorang dapat terjamin hak atas pangannya di antaranya jika dia memiliki penghasilan yang mencukupi, mendapatkan pemberian sosial baik dari pemerintah maupun pihak lain, atau mampu menghasilkan pangannya secara mandiri, terutama bagi mereka yang memiliki akses terhadap lahan dan sumberdaya

produksi. Oleh karena itu, pemerintah wajib menyediakan fasilitas yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakatnya untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

Namun demikian, apa yang lazim terjadi adalah bahwa pemerintah justru membatasi akses atau bahkan menyingkirkan masyarakat dari tanah-tanah mereka. Masyarakat yang hak-haknya sudah sangat terbatas semakin ditekan dengan datangnya berbagai program seperti pembangunan kawasan industri, permukiman, infrastruktur, fasilitas publik, dan termasuk juga program-program rehabilitasi dan rehabilitasi lingkungan. Tidak hanya memerlukan lahan dalam skala luas, program-program tersebut juga hampir selalu dilakukan dengan mengkonversi lahan-lahan yang menjadi ruang hidup warga. Meskipun dibingkai dengan wacana pembangunan, peningkatan ekonomi, kepentingan umum, atau kelestarian lingkungan, pada kenyataannya hal tersebut justru mengancam keberlangsungan hidup masyarakat karena mereka tidak lagi dapat mengerjakan lahannya, berdampak pada berkurangnya atau bahkan hilangnya pendapatan bagi keluarga mereka. Pendapatan yang semakin rendah memaksa mereka untuk membatasi asupan pangan mereka baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah secara tidak langsung telah

melakukan pelanggaran hak atas pangan dan gizi (HAPG) terhadap masyarakat terdampak. Hal ini justru bertentangan dengan fungsi negara dalam pemenuhan hak atas pangan warganya sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.

Tulisan ini akan mengungkapkan bagaimana negara, dengan program pembangunan yang dijalankan pemerintah, pada saat yang sama telah melakukan pelanggaran hak atas pangan warganya. Sebuah proyek rehabilitasi telah membatasi masyarakat lokal yang secara turun-temurun telah tinggal dan hidup di wilayah tersebut untuk dapat menentukan sendiri cara bagaimana mereka mencukupi kebutuhan hidupnya. Hal ini semakin memperparah kondisi mereka mengingat sejarah panjang tentang kontestasi lahan dengan dua perkebunan besar sejak zaman kolonial serta ketersingkirannya mereka akibat penetapan kawasan hutan di wilayah tersebut. Oleh karena itu, gagasan tentang reforma agraria diperlukan sebagai solusi atas apa yang terjadi pada masyarakat terdampak sehingga mereka dapat memperoleh kehidupan yang layak.

Proyek Citarum Harum dan Hak Atas Lahan

Citarum Harum merupakan sebuah proyek rehabilitasi yang ditujukan untuk menginvestigasi dan menyelesaikan masalah ekologi Sungai Citarum. Secara formal, proyek ini baru dimulai pada tahun 2018, namun inisiasi proyek telah dilakukan sejak akhir November 2017, sebulan setelah penyelesaian proyek Citarum sebelumnya, yakni *Citarum Water Resources Management Investment Program* (ICWRMIP)¹ (ADB, 2018). Pada saat yang sama, proyek baru *Upper Citarum Basin Flood Management Sector Loan* (UCBFMSL)² baru saja dimulai (Safitri, Saeful, Prawiranegara, & Bachriadi, 2019).

Berdasarkan dokumen perencanaan Proyek UCBFMSL, pihak militer bersama-sama dengan institusi lain akan dilibatkan dalam proyek tersebut untuk menyusun batas-batas sungai (BBWSC, 2016). Namun, setelah Letjen Doni Monardo³ mengajukan proyek Citarum Harum,

1 Didanai melalui proyek pinjaman (*loan project*) Asian Development Bank (ADB).

2 Didanai melalui oleh the Japan International Corporation Agency (JICA) yang wilayah pelaksanaannya berada di daerah hulu dan bertujuan untuk mengatasi masalah banjir.

3 Sebagai putra daerah, Letjen Doni Monardo yang

presiden, dengan diterbitkannya Perpres No. 15/2018, setuju untuk menunjuk TNI sebagai pelaksana utama dalam program rehabilitasi Citarum. Menurut Perpres tersebut, kepala program secara formal adalah Gubernur Jawa Barat, namun faktanya struktur pengelolaan proyek Citarum Harum disusun sebagai misi operasional militer. Hal ini menunjukkan bahwa Perpres tersebut seakan-akan memberikan '*golden ticket*' bagi militer untuk mengambil alih operasi rehabilitasi dan revitalisasi Sungai Citarum, terutama di bagian hulu.

Pengerahan militer di daerah hulu Sungai Citarum dilakukan satu tahun sebelum penerbitan Perpres No 15/2018. Area kerja Citarum Harum dibagi menjadi 22 sektor yang melibatkan sekitar 1.700 personel (Teguh, 2019), yang ditentukan langsung oleh Letjen Doni Monardo.⁴ Sektor Pembibitan⁵ dibentuk khusus mengingat begitu pentingnya aktivitas pembibitan untuk reboisasi lahan-lahan di daerah hulu Citarum dan koordinasi yang lebih mudah, sehingga total ada 23 sektor dalam proyek tersebut.

Kebutuhan akan lahan untuk tempat pembibitan membuat mereka kemudian menggunakan lahan-lahan yang telah dikerjakan untuk budidaya pertanian oleh masyarakat setempat. Sejak tahun 2018, lahan seluas 25 hektar di Bongkor⁶, Desa Tarumajaya telah diambil alih untuk dijadikan sebagai area pembibitan. Tidak adanya status legal kepemilikan tanah membuat warga tidak dapat melawan ketika tanah mereka diambil. Selain itu, TNI juga telah membangun pos, petak percobaan/demplot (*demonstration plot*), vetiver, dan unit pengolahan pupuk organik. Mereka juga berencana untuk membangun wahana untuk kegiatan agroforestry, permukiman, fasilitas wisata, dan pabrik kopi (Safitri, Saeful, Prawiranegara, & Bachriadi, 2019).

saat itu menjabat sebagai Kepala Kodam III/Siliwangi merasa memiliki tanggung jawab untuk berpartisipasi dalam revitalisasi Sungai Citarum.

4 Tidak didasarkan pada studi atau alasan ilmiah, melainkan atas pertimbangan jumlah kolonel yang tidak memiliki jabatan dan siap untuk terlibat dalam program tersebut.

5 Melibatkan Budiasi Foundation, sebuah LSM milik Letjen Doni Monardo yang didirikan tahun 2010 untuk menyediakan bibit untuk berbagai proyek seperti reboisasi, rehabilitasi lahan, dan penghijauan ruang publik.

6 Lahan-lahan di Bongkor sebenarnya merupakan lahan subur dan strategis yang telah dikuasai oleh warga lokal sejak tahun 2012. Lahan ini awalnya merupakan lahan terlantar di dekat area konsesi PTPN VIII. PTPN VIII cenderung tidak pernah menggunakan lahan-lahan tersebut secara produktif.

Lokasi kedua area pembibitan seluas 27 ha berada di Hong Bukatanah, Desa Cikembang. Awalnya, lahan tersebut merupakan bekas perkebunan kina yang juga diklaim oleh PTPN VIII dan disewakan kepada Hikmah Farm sejak tahun 1998. Namun mereka tidak pernah menggunakan lahan tersebut secara produktif, yang menyebabkan warga lokal di Palered dan Bukatanah menggunakan lahan tersebut untuk ditanami komoditas-komoditas komersial seperti kubis, wortel, bawang, dan kentang. Selain itu, area ini juga dekat dengan sumber mata air alami yang digunakan oleh warga sekitar. Setelah adanya penyingkiran oleh militer, banyak orang kehilangan sumber mata air. Tidak hanya itu, 61,22% dari penggarap lahan yang sebelumnya tak bertanah⁷ dengan terpaksa beralih menjadi buruh di area pembibitan militer. Sebagian mereka yang tetap ingin menggarap lahan harus menyewa tanah di tempat lain atau menjadi buruh tani di lahan-lahan tetangga mereka.

Dampak Proyek Citarum Harum terhadap Hak Atas Pangan Masyarakat di Daerah Hulu

Sejak tahun 2003, terjadi perluasan area hutan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Kehutanan No. 195/Kpts-II/2003. Hal ini menyebabkan berkurangnya luas APL (Area Penggunaan Lain) yang dapat diusahakan oleh petani. Selain itu, hadirnya kembali perkebunan besar yang juga membuat petani semakin terhimpit dengan semakin kecilnya lahan yang dapat mereka kerjakan (Safitri, Saeful, Prawiranegara, & Bachriadi, 2019).

Berdasarkan data yang diperoleh dari warga daerah hulu sungai Citarum, yakni Desa Cibeureum, Cihawuk, Cikembang, dan Tarumajaya, hampir semua dari mereka menguasai lahan. Namun demikian, hanya sebagian kecil lahan, sekitar 17,37% dikuasai oleh mereka, sedangkan sebagian besar dikuasai oleh PTPN VIII dan Perhutani yang luasnya kurang lebih 81,58%. Dari total penguasaan lahan oleh petani, hampir setengahnya (45,89%) hanya memiliki lahan seluas 0,1-0,5 ha (Saeful, 2020).

Sebagian besar masyarakat dengan lahan yang terbatas menanam lahan tersebut dengan komoditas komersial (*cash crop*), seperti

⁷ Berdasarkan penelitian Saeful (2020) bahwa 61,22% penggarap di desa tersebut mengerjakan tanah orang lain melalui skema sewa dan bagi hasil.

kentang dan sayur-sayuran karena siklus panen yang singkat sehingga perputaran ekonominya cepat. Namun demikian, kegiatan rehabilitasi daerah hulu melalui proyek Citarum Harum mengharuskan mereka untuk beralih menanam tanaman tahunan, terutama untuk menahan laju air dan mencegah erosi. Penetapan tanaman kopi sebagai komoditas yang harus ditanam pada lahan-lahan masyarakat tersebut tidak terlepas dari peran TNI sebagai pelaksana utama dalam proyek ini. Meskipun penggarap lahan diberikan bibit tersebut secara gratis, namun mereka merasa sangat dirugikan karena lahan yang dapat mereka tanami sayuran dan hortikultura lainnya semakin berkurang⁸ dan berpengaruh nyata terhadap penurunan pendapatan keluarga⁹. Pendapatannya masyarakat berkurang cenderung akan menurunkan daya beli terutama pangan, yang secara umum berdampak pada semakin rendahnya kecukupan pangan dan gizi mereka. Sementara itu, penentuan penguasaan dan pengelolaan tanaman kopi pada lahan mereka belum ditentukan. Tanaman-tanaman kopi yang tumbuh semakin menutupi dan menghalangi masuknya cahaya matahari tanaman sayuran dan hortikultura lainnya yang saat ini menjadi tanaman sela.

Upaya pemaksaan TNI terhadap warga setempat sebagai penggarap tak ayal layaknya sistem tanam paksa (*cultuurtssel*) yang dilakukan kolonial Belanda pada abad ke-18, dimana pada tahun 1726, melalui *Preangertsessel* setengah dari produksi kopi VOC berasal dari daerah Parahyangan bagian barat (Bremen, 2014). Militer memanfaatkan peluang dalam program rehabilitasi Sungai Citarum dan membuat mereka dapat memperoleh keuntungan yang besar dari hasil kopi yang mereka dapatkan dari kawasan rehabilitasi di daerah hulu Sungai Citarum, yang sebenarnya bukan menjadi hak mereka. Hal ini diperkuat dengan rencana akan didirikannya pabrik pengolahan biji kopi milik swasta di lokasi tersebut, yang sengaja dibangun untuk mengolah hasil kopi di daerah sekitar. Citarum Harum, suatu proyek revitalisasi yang secara langsung membatasi akses para penggarap/produsen skala

⁸ Bibit kopi yang ditanam tumbuh semakin besar dan menutupi ruang untuk tanaman sayuran sebagai tanaman sela, terutama dalam perolehan cahaya matahari.

⁹ Karena luas lahan yang semakin berkurang dan tidak optimalnya pertumbuhan tanaman sayur, menyebabkan produksi dan produktivitas komoditas sayuran petani mengalami penurunan signifikan.

kecil (*petty commodity producer*) di daerah hulu dari tanah-tanahnya merupakan suatu bentuk penyingkiran (*exclusion*)¹⁰ (Hall, Hirsch, & Li, 2011).

Reforma Agraria sebagai Solusi Hak atas Pangan

Reforma agraria merupakan rekonstruksi atau reformasi struktur menyeluruh dari ekonomi pertanian melalui pembentukan institusi-institusi terkait dan layanan publik yang didesain untuk memperkuat posisi ekonomi petani, serta sebagai sebuah perbaikan atas kondisi ketimpangan kekuasaan atau pendorong perkembangan sosial ekonomi (Parsons, 1979). Lebih lanjut, (Dorner, 1972) menjelaskan bahwa sektor pertanian begitu penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat, tidak hanya di pedesaan tetapi juga di perkotaan. Ketika produktivitas di sektor pertanian tumbuh lebih cepat dibanding sektor lain, dan surplus dari produktivitas tersebut terdistribusi secara merata di antara masyarakat, maka ketimpangan pendapatan masyarakat di pedesaan dan perkotaan tidak akan terjadi. Di saat yang sama perkembangan ekonomi di pedesaan akan berdampak pada peningkatan permintaan di sektor industri yang akan menstimulasi investasi di sektor tersebut.

Proyek Citarum dengan wacana rehabilitasinya memaksa warga yang tinggal di daerah hulu untuk ikut berpartisipasi dalam pelaksanaannya melalui penanaman tanaman kopi menggantikan tanaman komersial semusim yang biasa mereka tanam. Namun demikian, kesepakatan tentang siapa yang memiliki pertanaman tersebut dan bagaimana mekanisme pembagian keuntungannya sama sekali belum diatur baik oleh pelaksana proyek maupun pemerintah melalui peraturan resmi. Pertanaman kopi yang semakin besar tidak memungkinkan masyarakat untuk menanam tanaman semusim karena tidak dapat dilakukan pada kondisi kurang cahaya. Sehingga, penggarap kemungkinan besar tidak dapat lagi bergantung pada komoditas tersebut.

Belum ditetapkannya aturan tentang bagaimana pengelolaan pertanaman kopi di lahan-

lahan warga tersebut menyebabkan nasib mereka terancam, terutama dengan adanya rencana pihak pelaksana proyek untuk bekerjasama dengan pihak swasta untuk mendirikan pabrik pengolahan kopi. Di sini, peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk melindungi nasib warga sekitar. Pemerintah harus menerbitkan peraturan resmi yang mengatur pengelolaan pertanaman kopi yang telah ditanam di tanah-tanah warga untuk dikelola oleh mereka sendiri. Berdasarkan hal tersebut, gagasan mengenai reforma agraria seperti apa yang telah dikonsepsikan oleh Parsons (1979) harus dilaksanakan demi melindungi warga setempat.

Terdapat tiga isu pokok yang selalu melekat dalam program Reforma Agraria untuk dijalankan, yaitu peningkatan produktivitas dan perubahan struktur ekonomi, kemiskinan, dan keadilan sosial yang berkaitan dengan ketimpangan penguasaan lahan (Bachriardi, 2019). Upaya rehabilitasi Citarum yang dilakukan melalui proyek Citarum Harum terutama di daerah hulu seharusnya tetap memperhatikan masyarakat setempat yang kehidupannya sangat bergantung pada lahan sebagai sumber pendapatan mereka. Penetapan kopi sebagai tanaman tahunan yang ditentukan dalam proyek ini memiliki potensi untuk meningkatkan produktivitas masyarakat lokal, penurunan angka kemiskinan melalui pengelolaan usaha yang profesional, serta keadilan sosial yang dapat dicapai melalui kelembagaan atau institusi yang tepat. Ketiga hal ini akan tercapai apabila pemerintah dapat menerbitkan peraturan resmi tentang kawasan tersebut yang pengelolaannya diberikan kepada komunitas masyarakat setempat dengan tetap memberikan pendampingan terhadap mereka.

Penutup

Upaya rehabilitasi di daerah hulu Sungai Citarum melalui proyek Citarum harum memberikan dampak cukup besar terhadap aktivitas ekonomi masyarakat setempat. Pengelolaan lahan-lahan yang secara turun-temurun dilakukan dengan budidaya tanaman semusim saat ini sangat dibatasi. Di samping itu, pemerintah melalui Satgas Citarum Harum juga memaksa mereka untuk menanam tanah-tanah mereka dengan bibit-bibit kopi yang penyediaannya dilakukan melalui konversi lahan yang sebelumnya dikerjakan oleh warga setempat. Tidak adanya kepastian hak atas tanah membuat

¹⁰ Hall et al., 2011 menyebutnya sebagai *ambient exclusion* yaitu eksklusi yang terjadi karena wacana atau proyek konservasi dimana petani skala kecil disingkirkan atau dibatasi akses dan pemanfaatannya dari lahan-lahan dalam skala yang luas.

mereka tidak dapat menentang dan melawan proyek yang sangat merugikan ini. Meskipun belum ada indikasi bahwa mereka akan terusir dari tanah-tanah mereka, tidak adanya peraturan resmi dari pemerintah tentang pengelolaan pertanaman kopi yang mereka tanam membuat posisi mereka semakin sulit. Mereka tidak hanya kehilangan sumber pendapatan mereka (*cash crop*), tetapi juga berpotensi hanya menjadi buruh upahan yang mengerjakan pertanaman kopi untuk pelaksana Citarum Harum. Hal ini menunjukkan bahwa perampasan lahan dan pemaksaan penanaman komoditas hanya merupakan pencetus yang akan bermuara pada potensi pelanggaran hak atas pangan dan gizi (HAPG) masyarakat terdampak. Oleh karena itu, pemerintah wajib menyediakan peraturan resmi tentang reforma agraria yang mengatur tentang pengelolaan tanah-tanah rehabilitasi tersebut dan pertanaman kopi di dalamnya untuk melindungi masyarakat lokal dari penyingkiran dengan memberi kepastian akses terhadap pengelolaannya, sekaligus sebagai upaya untuk membantu mereka dalam peningkatan ekonomi serta melibatkan mereka dalam proses rehabilitasi daerah hulu Sungai Citarum.

Daftar Pustaka

- ADB. (2018). *Indonesia: Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program (Completion Report)*. Manila: Asian Development Bank.
- Bachriardi, D. (2019). Masalah Penguasaan Tanah dan Pembangunan: Melihat Kembali Reforma Agraria dalam Lanskap Perubahan Sosial. *Working Paper*. Bandung, Jawa Barat, Indonesia: ARC.
- BBWSC. (2016). Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai Citarum. Jakarta: Direktorat Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Breman, J. (2014). *Keuntungan Kolonial dari Kerja Paksa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Dorner, P. (1972). *Land Reform and Economic Development*. Baltimore: Penguin Books.
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). *Powers of Exclusion*. Singapore: NUS Press.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/2003 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Wilayah Provinsi Jawa Barat. . (n.d.).
- Parsons, K. H. (1979). The Challenge of Agrarian Reform. *International Association of Agricultural Reform*, 358-368.
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Sekretariat Negara. Jakarta. . (n.d.).
- Saeful, Z. (2020). Masalah Penguasaan Lahan di Hulu Citarum. *Working Paper*. Bandung, Jawa Barat, Indonesia: ARC.
- Safitri, H., Saeful, Z., Prawiranegara, I., & Bachriadi, D. (2019). Land Contestation and Military Intervention in Indonesia's Citarum River Ecological Project.
- Teguh, I. (2019, Desember 16). *Sejarah Pengelolaan Sungai Citarum & Semrawutnya Program Pemerintah*. Retrieved from Tirto: <https://tirto.id/sejarah-pengelolaan-sungai-citarum-semrawutnya-program-pemerintah-dhnt>

