

FOOD ESTATE:

PERAMPASAN KONTROL DAN INDIKASI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

Laporan Studi Pelaksanaan Proyek Food Estate
di Sumatera Utara

Tim Peneliti dan Penulis:

Fuad Abdulgani, Gusti N.A. Shabia, Quadi Azam,
Abriani Siahaan, Lambok Lumban Gaol, Suhariawan,
Lestari Capah, Duat Sihombing

Februari 2022



FIAN
INDONESIA



BITRA Indonesia
THE ACTIVATOR FOR RURAL PROGRESS





FIAN
INDONESIA



FOOD ESTATE:

PERAMPASAN KONTROL DAN INDIKASI

PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

Laporan Studi Pelaksanaan Proyek Food Estate di Sumatera Utara

Cetakan:

Februari 2022

FIAN Indonesia

Jakarta

Tim peneliti dan penulis:

Fuad Abdulgani

Gusti N.A. Shabia

Quadi Azam

Abriani Siahaan

Lambok Lumban Gaol

Suhariawan

Lestari Capah

Duat Sihombing

Peninjau

Laksmi A. Savitri

Graphic Designer & Layouter:

Angelica Amanda So



RINGKASAN EKSEKUTIF

EXECUTIVE SUMMARY

Food Estate¹, sebuah proyek dengan rekam jejak kegagalan yang panjang dalam sejarah pembangunan di Indonesia kembali muncul. Seperti proyek-proyek serupa yang mendahuluinya (misalnya Merauke Integrated Food and Energy Estate/MIFEE yang memanfaatkan situasi krisis sebagai peluang bisnis), kali ini ancaman krisis pangan akibat pandemi Covid-19 dijadikan alasan untuk meluncurkan proyek Food Estate.

Krisis sosial ekonomi yang disebabkan pandemi Covid-19 telah menunjukkan bahwa sistem pangan hari ini sangat rentan karena terlalu bergantung pada rantai pasok komoditas pangan. Ketika krisis menghantam ranah distribusi/rantai pasok, hak atas pangan banyak orang atau jaminan bagi setiap orang untuk bisa makan layak setiap hari, menjadi terancam. Meskipun demikian, alih-alih membenahi masalah di ranah distribusi, pemerintah melalui proyek Food Estate menjawab masalah tersebut dengan agenda peningkatan produksi yang cenderung masih bertumpu pada rantai pasok komoditas.

Sebagai organisasi masyarakat sipil yang mengemban mandat dalam mempromosikan dan memperjuangkan pemenuhan hak atas pangan dan gizi (HAPG), FIAN Indonesia bermaksud mengawal pelaksanaan Food Estate yang merupakan praktik pembangunan pertanian terkini dan direncanakan secara besar-besaran di Indonesia. Upaya yang diklaim demi “ketahanan pangan nasional” ini patut dikawal dan diperiksa perihal bagaimana pelaksanaan dan implikasinya terhadap pemenuhan hak atas pangan.

Food Estate¹, a project with a long track record of failures in the history of development in Indonesia, is coming back to the surface. Like other identical projects that put food crises as an excuse (e.g., Merauke Integrated Food and Energy Estate/MIFEE), the Joko Widodo's Food Estate has also taken advantage of pandemic Covid-19's food crisis warning as momentum to launch the project.

The socioeconomic crises caused by the Covid-19 pandemic have shown that today's food system is particularly vulnerable since its high dependency on the long supply chain of food commodities. When the crisis hit the food supply chain/distribution, the people's rights to food and nutrition or the assurance for everyone to eat properly every day are threatened. Nevertheless, instead of resolving food supply chain/distribution problems, the government responded to these challenges through the Food Estate project, which prioritized boosting food production and depended on the long supply chain.

As a civil society organization that has the mandate to promote and fight for the fulfilment of the Right to Food and Nutrition (RtFN), FIAN Indonesia intends to monitor the implementation of the Food Estate, which expresses the contemporary agrifood development practices that be massively implemented throughout the archipelago. Food Estate's claim for “the national food security” should be monitored and examined in the implementation and its implication related to the fulfilment of the right to food and nutrition for the peoples.

¹ Secara resmi disebut sebagai Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional menurut Peraturan Presiden No. 109/2020 tentang Revisi Ketiga Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Proyek Strategis Nasional, tapi dapat diartikan Kawasan pengembangan pangan skala luas.

¹ Officially *Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional* (Food Estate) according to Presidential Regulations No. 109/2020 on Third Revision on Presidential Regulations No. 3/2016 on Accelerating the National Strategic Project, is a state-led large-scale agrifood estate.

Laporan ini merupakan hasil studi pelaksanaan proyek Food Estate di Sumatera Utara (Kabupaten Humbang Hasundutan dan Kabupaten Pakpak Bharat). Dengan dipancangkannya desain korporasi petani dan model closed loop sebagai mekanisme yang menggerakkan pertanian Food Estate, menjadi penting bagi peneliti dan masyarakat sipil untuk melakukan pemeriksaan tentang bagaimana pembangunan pertanian saat ini diatur. Ketika mekanisme proyek ini melibatkan banyak aktor yang saling terhubung dengan peran berbeda-beda, seperti pemerintah, perusahaan agribisnis, bank, kelompok petani, dan perguruan tinggi, maka menjadi penting untuk melihat aspek politik dari pengaturan tersebut. Perhatian pada aspek politik ini dapat menerangi pengamatan kita untuk memahami bagaimana Food Estate berimplikasi pada kondisi hak atas pangan, khususnya pada komunitas petani yang dilibatkan dan terdampak oleh proyek tersebut. Sebab, seringkali proyek dengan ambisi raksasa mengorbankan rakyat biasa di lokasi tempat proyek itu dilaksanakan.

Laporan ini, pertama-tama melihat konteks kebijakan pangan dan pertanian di Indonesia yang dipaksakan oleh rezim neoliberal untuk berkompetisi dalam rangka meraih keuntungan dalam pasar bebas. Konsekuensi dari hal ini adalah adanya harga yang harus dibayar. Harga ini mensyaratkan Indonesia untuk memiliki komoditas bernilai tambah ekonomi agar bisa bersaing di pasar bebas, demi keuntungan yang lebih besar. Harapannya, tambahan keuntungan ini bisa dipakai untuk melakukan pembangunan di berbagai aspek. Pemerintah kemudian merancang serangkaian cara untuk mengatur ulang pemaknaan dan pemanfaatan sumber daya agar lebih menguntungkan (profitable). Cara ini tidak hanya membuat Indonesia bisa berkompetisi tetapi sekaligus memperdalam ikatan Indonesia dengan pasar bebas itu sendiri, tepatnya dengan rantai nilai global. Selain itu, cara ini juga dipandang sebagai solusi untuk mengatasi “masalah” dalam menggapai ketahanan pangan nasional. Jantung dari segenap upaya ini adalah pandangan bahwa sistem pasar merupakan solusi bagi masalah publik untuk memenuhi kebutuhan pangan.

Pertanyaannya, apa betul pendekatan di atas adalah solusi paling jitu untuk mencapai ketahanan pangan nasional? Apabila kita menyadari bahwa pendekatan di atas dilaksanakan melalui aktivitas aktor-aktor dengan kekuasaan ekonomi dan politik yang besar, kepentingan siapa yang sesungguhnya akan terakomodir melalui solusi tersebut?

This report is a study on the implementation of the Food Estate projects in North Sumatra. By adopting State-initiative on Farmers Corporation and Closed Loop model initiated by the private sector as a driving mechanism of the project, it is important for researchers and civil society to examine how this agricultural development is currently governed and implemented. When the project mechanism involves multiple actors with different roles and positions, such as government, agribusiness companies, banks, farmer groups, and universities, it becomes crucial to look at the political aspects of its relationship. Considering the political aspect could illuminate our observations to understand the implications of the Food Estate for the right to food and nutrition, especially for the villager communities that were involved and affected by this project.

This report observes food and agricultural policies in Indonesia imposed by the neoliberal regimes to compete for profit in the free market as an essential context to understand the Food Estate. Consequently, Indonesia must produce high-value commodities that compete in the free market to gain more significant profits. It is assumed that additional profits could support Indonesian development in various sectors. The government then design a series of methods to reorganize the meaning and the resource utilization to ensure it can be more profitable. These methods do not only allow Indonesia to compete but also to deepen ties with the free market, precisely within the global supply chain. Furthermore, these methods are also considered a solution to address “problems” on achieving food security. At the heart of these methods is an assumption that the market system is the solution to fulfill the public goods including food.

The question is whether those methods are the most appropriate solution for achieving national food security? If we are aware that those methods are implemented through actors’ activities using their economic and political power, then whose interests for real are being accommodated by those solutions?



Penelitian proyek Food Estate di Sumatera Utara membawa kami pada suatu gambaran mengenai serangkaian upaya yang sangat giat oleh perusahaan agribisnis pangan untuk turut serta mengambil kemudi jalannya sektor pertanian pangan melalui kebijakan negara. Pandemi Covid-19 hanya dijadikan sebagai momentum untuk meluncurkan proyek yang gagasan serta mekanisme kuncinya sudah terbangun jauh-jauh hari bahkan sebelum pandemi datang. Upaya untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah guna mengakomodir kepentingan privat dari perusahaan bisnis pangan dapat dilihat dari sepak terjang Partnership for Indonesia's for Sustainable Agriculture (PISAgro) yang didirikan sejak 2012. Platform multipihak ini merupakan bagian dari aransemen pengaturan pangan global oleh sektor privat sebagaimana direpresentasikan oleh Grow Asia di level regional (Asia) dan New Vision for Agriculture yang berasosiasi dengan Forum Ekonomi Dunia (World Economic Forum). Semua platform ini diinisiasi oleh segelintir perusahaan raksasa bisnis pangan dunia yang ada di hulu maupun hilir pertanian.

MELALUI SKEMA KEMITRAAN PUBLIK-SWASTA (PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP) DAN PLATFORM MULTIPIHAK, KEPENTINGAN PRIVAT BERUPAYA MENDOMINASI NALAR DAN PERSPEKTIF PEMERINTAH MAUPUN PUBLIK BAHWA SOLUSI PASAR (MARKET-BASED SOLUTIONS) ADALAH SATU-SATUNYA JALAN UNTUK MENGATASI MASALAH DI SEKTOR PERTANIAN PANGAN DAN MENCAPAI CITA-CITA KETAHANAN PANGAN NASIONAL.

Melalui skema kemitraan publik-swasta (public-private partnership) dan platform multipihak, kepentingan privat berupaya mendominasi nalar dan perspektif pemerintah maupun publik bahwa solusi pasar (market-based solutions) adalah satu-satunya jalan untuk mengatasi masalah di sektor pertanian pangan dan mencapai cita-cita ketahanan pangan nasional. Kepentingan privat mempengaruhi kebijakan publik secara langsung melalui pendekatannya pada pengambil kebijakan, yaitu pemerintah. Pemerintah kemudian lebih menjadikan korporasi dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan privat sebagai mitra utama dalam merumuskan kebijakan ketimbang petani, nelayan, pekerja sektor pertanian dan pangan lainnya, serta masyarakat adat. Padahal, dari tangan dan keringat merekalah pangan kita diproduksi. Pendekatan secara tidak langsung juga dikerahkan oleh kepentingan privat untuk menyasar institusi pendidikan, media, dan organisasi masyarakat sipil demi mendominasi wacana bahwa resep merekalah yang ampuh dan layak diterapkan. Dengan kata lain, kepentingan privat telah menjebak arah pembangunan pertanian pangan agar berada di dalam kendali kepentingan mereka.

The research on the Food Estate project in North Sumatra led us to an overview of a series of vigorous efforts by food agribusiness corporations to drive the agrifood sector by intervening public policy. The Covid-19 pandemic was used as a momentum to launch Food Estate, where the ideas and the fundamental mechanisms had developed long before the pandemic. The efforts to influence public policies to accommodate the interests of agribusiness corporations is exemplified in the track record of the Partnership for Indonesia's for Sustainable Agriculture (PISAgro), which was established in 2012. This multi-stakeholder platform is part of the global agrifood governance initiated by the private sector as represented by Grow Asia at the regional level (Asia) and New Vision for Agriculture in association with the World Economic Forum at the international level. All these platforms are initiated by a handful of the world's food agribusiness giant corporations from upstream up to downstream agriculture.

Through public-private partnership schemes and multi-stakeholder platforms, the agrifood corporation seeks to dominate the discourse and perspective of the government and the public to think that market-based solutions are the only way to solve problems in the agrifood sector and to achieve national goals on food security. Private interests directly influence public policy through their approach to policymakers. The government made the corporations and institutions that represent corporate interests as the main partners in formulating policies rather than farmers, fishers, food agricultural sector workers, and indigenous peoples- from whom our food is produced with their hands and sweat. Corporations also use indirect approaches to targeting educational institutions, media, and civil society organizations to dominate the public discourse that their prescription is the most powerful and feasible to apply. In other words, the path of agrifood development has been captured by the private corporation's interest.



DENGAN KATA LAIN, KEPENTINGAN PRIVAT TELAH MENJEBAK ARAH PEMBANGUNAN PERTANIAN PANGAN AGAR BERADA DI DALAM KENDALI KEPENTINGAN MEREKA.

Seperti apa pengaruh pendekatan pasar dalam pembangunan pertanian itu dapat kita cermati dari produk-produk kebijakan (regulasi). Apa yang dipandang sebagai masalah di dalam berbagai regulasi pembangunan pertanian pangan sama halnya dengan yang apa yang hendak disasar oleh kepentingan privat. Tidak heran apabila kita menyaksikan gagasan pemerintah tentang Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani berjodoh dengan model closed-loop yang diinisiasi sektor privat, sebagaimana terlihat dalam perhelatan Jakarta Food Security Summit 2020 lalu.

Ketika pemerintah dan pengusaha bergandeng tangan mengatur pertanian pangan, di mana posisi petani, yang sejatinya merupakan aktor kunci pertanian dan produksi pangan?

Dalam agenda dan desain pengaturan pangan hari ini, sebagaimana diekspresikan dalam proyek Food Estate, petani dan pertaniannya merupakan objek dari kehendak dan pengaturan pangan yang dibuat oleh pemerintah dan pengusaha. Korporasi petani dan model closed-loop tak lain merupakan rekayasa kelembagaan untuk menginkorporasikan petani dengan bisnis korporasi pangan agar aktivitas produksi petani terintegrasi dengan rantai pasok komoditas/rantai nilai di mana perusahaan agribisnis merupakan pemain-pemain utamanya. Oleh karena itu, sangat penting bagi perusahaan untuk menggaet sebanyak-banyaknya petani, dan ini dilakukan melalui skema pertanian kontrak di mana petani akan terikat kontrak dengan perusahaan agribisnis yang bertindak sebagai investor/offtaker. Dengan begitu, organisasi produksi yang dikerjakan petani dapat diatur untuk menyesuaikan kebutuhan rantai pasok komoditas (agribisnis), sementara otonomi petani untuk menjalankan pertaniannya menjadi hilang karena harus tunduk pada preskripsi perusahaan yang ditetapkan. Petani akan didisiplinkan dalam organisasi produksi ini, dan proyek Food Estate adalah kendaraan untuk merealisasikan upaya ini.

Ketika sektor privat menyediakan preskripsi dan pengaturan pertanian yang sesuai dengan kepentingan bisnis mereka dalam rantai pasok/rantai nilai, pemerintah berperan dalam menyediakan instrumen dan infrastruktur yang dapat mengakomodir kepentingan tersebut. Demi Food Estate, negara telah mengerahkan sumber daya yang sangat besar, mulai dari anggaran, wewenang, dan sumber daya manusia. Pengerahan sumber daya yang besar ini pada gilirannya menyediakan karpet merah bagi kepentingan privat yang akan direalisasi melalui praktik pertanian kontrak. Semua ini dibungkus dengan cita-cita ketahanan pangan nasional, pemberdayaan petani, good agricultural practices (GAP), dan peningkatan kesejahteraan.

The influence of the market approach in agricultural development can be observed in the policy products (regulation). What is stated as problems in various regulations on agrifood development turns out to be the same as what is targeted by corporations. It is no wonder the government's idea of the Agriculture Area based on Farmer Corporation (Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani) being matched with a Closed Loop model initiated by the private sector as seen in the Jakarta Food Security Summit 2020.

When the governments and private corporations join hands to regulate the agrifood sector, where is the smallholder farmers position as the genuine actors in agrifood production?

In the current food production agenda, as expressed in the Food Estate project, the smallholder and their farmlands are the objects of the will and governance made by the government and corporations. The Farmer Corporation and Closed Loop model are institutional engineering to integrate smallholders with the private sector to ensure that smallholder's farming is integrated with the commodity supply chain/value chain in which agribusiness corporations are the leading players. Therefore, corporations must incorporate smallholders as much as possible. Contract farming is a scheme that can facilitate this interest where smallholder farmers are bound with corporations that act as investors/off-takers. Thus, the organization of production that the farmer carries can be arranged to adjust with the needs of the commodity supply chain (agribusiness). Within the scheme, the autonomy of farmers to produce and maintain their agricultural activities would disappear since they have to comply with the prescription set by the corporation. The farmers has to be disciplined in this new organization of production, and the Food Estate is the vehicle to realize this effort.

When the private sector provides prescriptions and the agricultural governance that matches the business interests in the supply chain, the government plays a role by providing instruments and infrastructure that can accommodate those interests. For Food Estate, the state has mobilized enormous resources, from budgets, authorities, and human resources. This massive resources mobilization has turned to provide a red carpet for corporate interests realized through contract farming practices. Such a scenario is wrapped in achieving national food security, farmers' empowerment, good agricultural practices (GAP), and welfare improvement.



Lantas, apa yang terjadi ketika proyek yang didesak dari atas ini dilaksanakan pada konteks spesifik, yang kompleksitasnya diabaikan sejak perencanaan proyek, dan pelaksanaannya dikerjakan dengan serba cepat?

Laporan ini kemudian memperlihatkan konteks Food Estate di lapangan, tepatnya di Desa Ria-ria, desa lokasi rintisan Food Estate di Sumatera Utara. Studi kami menemukan bahwa dari segi legal administrasi, pelaksanaan Food Estate berpotensi cacat administrasi, tidak transparan, dan partisipasinya semu. Komoditas pilihan Food Estate adalah komoditas pangan bernilai ekonomi tinggi, seperti kentang, bawang merah, dan bawang putih yang notabene bukan tanaman yang diakrabi petani setempat. Pelaksanaan proyek ini hampir tidak memiliki kepekaan untuk mengamati masalah pertanian dan pangan setempat seperti kurangnya penganekaragaman makanan yang dikonsumsi sebagai persoalan yang harus ditangani.

Selain itu, persoalan krusial juga dihadapi dalam upaya rekayasa kelembagaan yang menjadi perhatian utama dalam gagasan proyek ini. Realisasi korporasi petani yang diwujudkan melalui Badan Usaha Milik Petani (BUMP) dan kemudian berganti nama menjadi Kelompok Usaha Bersama (KUB), dipenuhi carut-marut serta potensi perebutan sumber daya untuk kepentingan pribadi. Penjualan hasil panen dari musim tanam pertama mengecewakan sebagian besar petani. Pengelolaan anggaran dari hasil penjualan panen tidak transparan. Dana hasil penjualan panen baru diterima petani tiga bulan setelah penjualan dilakukan. Sementara alokasi dana untuk modal musim tanam berikutnya tidak kunjung cair dan alokasi dana untuk pengembangan lembaga tidak menemui kejelasan. Tidak ada evaluasi serius terhadap akuntabilitas dan transparansi dari proses rekayasa kelembagaan ini.

What happens when a top-down developmental agenda is pushed to be implemented in a local-specific context where its complexities tend to be ignored by the project planning and the implementation handling in a fast-paced?

This report then looks at the implementation of Food Estate in the local-specific context, specifically in Riaria Village, Humbang Hasundutan Regency, one of the pilot's locations of North Sumatera Food Estate. Our study found that in terms of legal administration, the implementation of Food Estate potentially has maladministration, non-transparent, and quasi-participatory. The Food Estate project has almost no sensitivity to address the agricultural and food issues at the local level. For example, the lack of diversification food consumption of the communities is one of the issues that the government should address. The commodities choice for Food Estate is the market-oriented high-value commodities, such as potatoes for industry, onions, and garlic, that are not well familiar for the villagers.

SALES FROM THE FIRST PLANTING SEASON WERE DISAPPOINTING FOR THE MOST FARMERS. BUDGET MANAGEMENT FROM HARVEST SALES IS NOT TRANSPARENT. THE PROCEED OF THE SALE CROPS RECEIVED THREE MONTHS LATER. MEANWHILE, BUDGET ALLOCATION FOR THE NEXT PLANTING SEASON HAS NOT BEEN DISBURSED, AND THE BUDGET ALLOCATION FOR INSTITUTIONAL DEVELOPMENT IS ALSO UNCLEAR. IT IS HARD TO FIND A SERIOUS EVALUATION OF THE ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY OF THIS INSTITUTIONAL ENGINEERING PROCESS.



In addition, there are crucial problems in the institutional engineering effort that become a significant concern in the project. The implementation of the Farmer Corporation was realized through the Farmer-Owned Enterprise (Badan Usaha Milik Petani-BUMP). It later changed to the Joint Business Group (Kelompok Usaha Bersama-KUB), indicating a disorganized and potential conflict of interest associated with resources management. The harvest sales from the first planting season were disappointing for the most farmers. Budget management from harvest sales is not transparent. The proceed of the sale crops received three months later. Meanwhile, budget allocation for the next planting season has not been disbursed, and the budget allocation for institutional development is also unclear. It is hard to find a serious evaluation of the accountability and transparency of this institutional engineering process.

Pada transisi musim tanam kedua, ketika perusahaan telah berhadapan-hadapan secara langsung untuk mengikat kontrak dengan para petani, terlihat timpangnya relasi kuasa di antara dua pihak dalam penyelenggaraan pertanian kontrak. Studi menemukan bahwa petani tidak memiliki salinan kontrak, melainkan diberi Surat Pernyataan yang isinya ditentukan sepihak oleh perusahaan. Telaah kami atas isi kontrak yang ditawarkan beberapa perusahaan menunjukkan bahwa petani didikte dan diikat melalui pemberian pinjaman input pertanian dari perusahaan. Kontrak ini cenderung menguntungkan perusahaan input pertanian dengan penggunaan produk mereka, serta menguntungkan offtaker yang akan menerima hasil panen petani. Di sisi lain, mekanisme penentuan harga, mitigasi risiko, dan asuransi bagi petani tidak jelas rimbanya.

**KAMI BERALASAN BAHWA PELAKSANAAN
PERTANIAN KONTRAK DENGAN RELASI
KUASA YANG TIMPANG INI MERUPAKAN
BENTUK PERAMPASAN KONTROL PETANI
ATAS TANAH DAN SUMBER DAYA YANG
DIMILIKINYA.**

Kami beralasan bahwa pelaksanaan pertanian kontrak dengan relasi kuasa yang timpang ini merupakan bentuk perampasan kontrol petani atas tanah dan sumber daya yang dimilikinya. Gejala ini sudah mengemuka pada musim tanam pertama meskipun pelaksanaan pertanian kontrak belum diterapkan seutuhnya.

Proses sertifikasi tanah merupakan gerbang pertama yang memungkinkan terjadinya perampasan kontrol hak atas tanah. Sertifikasi tanah merupakan sarana yang akan menggenapkan proses komodifikasi tanah. Sertifikasi juga menjadi sarana yang memaksa petani untuk memasuki relasi pertanian kontrak (mengikuti program Food Estate) tanpa batasan waktu yang jelas. Dengan demikian, petani didesak untuk memasuki relasi kontrak. Secara legal tanah memang dimiliki oleh petani, tetapi kontrol petani atas tanah, otonomi mereka atas tanaman (komoditas) serta pertanian yang dijalankannya, dapat dirampas oleh kepentingan privat.

In the transition of the second planting season, when the company comes face to face with smallholders for tying the contract, the unequal power relations between the two parties can be seen in the implementation of contract farming. This study found that the farmers did not receive a copy of the contract. Instead, they received a Letter of Statement that the company's contents were unilaterally determined. Our review of the contracts offered by several companies shows that farmers are dictated to bound by providing agricultural input loans from companies. These contracts tend to benefit agricultural input companies by using their product and provide benefits for the off-taker who receives the smallholders' harvest. On the other hand, the pricing mechanism, risk mitigation, and farming insurance are unclear.

We argued that the implementation of contract farming contains unequal power relations is a control grabbing process over smallholders' land and resources. This symptom has emerged since the first planting season, even though contract farming has not been fully implemented.

The land titling process is the first gate that allows the control grabbing over the land. Land titling is an instrument to complete the land commodification process. With unclear due dates, the titling also becomes an instrument to force farmers into contract farming (following the Food Estate program). Legally, the land is owned by farmer, but the farmer control over the land, their autonomy over crops (commodities), and the power to maintain their farming can be seized by the agribusiness corporations' interests.

**WE ARGUED THAT THE IMPLEMENTATION
OF CONTRACT FARMING CONTAINS
UNEQUAL POWER RELATIONS IS A
CONTROL GRABBING PROCESS OVER
SMALLHOLDERS' LAND AND RESOURCES.
THIS SYMPTOM HAS EMERGED SINCE THE
FIRST PLANTING SEASON, EVEN THOUGH
CONTRACT FARMING HAS NOT BEEN
FULLY IMPLEMENTED.**



Pertanian kontrak juga merupakan mekanisme untuk memperoleh tenaga kerja secara tidak langsung bagi industri pertanian pangan. Berkenaan dengan tenaga kerja inilah terletak titik krusial dari tekanan yang dihadirkan dalam pelaksanaan Food Estate. Proyek ini telah mereorganisasi tenaga kerja (petani) setempat, yang semula dialokasikan sebagai basis ketahanan pangan rumah tangga, untuk ditarik ke dalam pola pertanian komersial Food Estate. Pelaksanaan musim tanam pertama yang dikejar target terjadi bertepatan dengan periode penting dalam pertanian pangan desa Ria-ria yakni musim tanam padi dan panen andaliman. Keduanya merupakan basis dari ketahanan pangan rumah tangga petani. Tuntutan untuk memulai musim tanam pertama Food Estate telah mengalihkan alokasi waktu dan energi petani Ria-ria dari pekerjaan di sawah dan hutan mereka. Hasilnya, panen padi dan pendapatan tunai dari tanaman komersial di hutan menurun. Hal ini ditambah pula dengan carut-marut penjualan hasil panen via Kelompok Usaha Bersama (KUB).

Berbagai situasi tersebut melahirkan tidak hanya kekecewaan, tetapi juga kerugian bagi petani. Beberapa keluarga petani yang kami temui harus menyiasati kerugian dengan mengurangi konsumsi pangan rumah tangga. Ada pula petani yang pada akhirnya melepaskan pengelolaan sawah karena kapasitas tenaga kerja rumah tangga mereka tidak mencukupi untuk mengelola lahan sawah, hutan, dan Food Estate sekaligus. Hal ini merupakan indikasi pelanggaran hak atas pangan oleh negara yang studi ini temukan. Konsekuensi ini harus menjadi bagian penting yang perlu digali lebih lanjut dalam proses evaluasi pelaksanaan Food Estate sebagai pertimbangan untuk keberlanjutan proyek ini.

Studi kami di desa calon lokasi FE lainnya menemukan adanya kerentanan pangan pada komunitas petani setempat yang bersandingan dengan prevalensi stunting yang serius. Pengamatan atas kondisi ketersediaan pangan di semua lokasi studi memperlihatkan bahwa sebagian besar (60-70%) persediaan beras rumah tangga petani yang dihasilkan oleh mereka sendiri tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan makan rumah tangga selama satu tahun. Oleh karena itu, budidaya tanaman komersial seperti kemenyan, andaliman, kopi, di lahan kering atau hutan, memiliki kontribusi signifikan terhadap basis pangan rumah tangga melalui pendapatan tunai yang dihasilkannya. Apabila proyek FE yang lapar lahan dan menuntut tenaga kerja yang melebihi kapasitas setempat ini dilaksanakan, maka dapat diperkirakan bahwa pertanian kontrak FE akan menyedot tenaga kerja petani untuk budidaya tanaman komoditas baru yang hasilnya belum tentu mampu menopang ketahanan pangan rumah tangga petani.

Contract farming is also a mechanism to absorb labour for agribusiness corporations indirectly. Regarding labour mobilization lies the crucial point that emerges from Food Estate pressure, even since the first planting season when the contract farming has not been implemented yet.

Food Estate has reorganized the smallholder farmer's labour mobilisation who initially allocated to their household food security, to be pulled into Food Estate's commercial farming. The implementation of the first planting season that was pursued by the target, coincided with an important period in the agrifood system on Riaria village, which is the rice-planting season and the andaliman (*Zanthoxylum acanthopodium* DC) harvest. Both of the crops are the base of food security for farmers' households. The demands to start the first planting season in Food Estate plots have diverted the time and energy allocation of the Riaria's farmer household from their paddy fields, and the forests. As a result, rice-yields and cash incomes from cash crops in the forest were declined. This is coupled with the messy sales of crops via KUB.

These situations have caused disappointment as well as losses for farmers. Some families that we met during our field study, have to deal with losses by reducing household food consumption. Some farmer has to release the management of their paddy fields due to their household labor capacity are not enough to manage paddy fields, forests, and also the Food Estates plot. This is an indication of violations of the right to food and nutrition by the state that founded in this study. These consequences must become an important part that needs to be explored further in the evaluation process of Food Estate as a consideration for the sustainability of this project.

Our study in other potential Food Estate sites (Simataniari Village, Humbang Hasundutan and Aornakan Village, Pakpak Bharat) was found that food vulnerability in the village level along with a serious prevalence of stunting. Our observations on the food availability conditions in all study sites showed that the majority (60-70%) of the rice supplies produced by smallholder are not sufficient to meet household food consumption annually. Therefore, the cultivation of crops such as kemenyan (*Styrax benzoin*), andaliman, and coffee (*Coffea* sp.) -in dryland or forests- has a significant contribution to the household food availability through the cash income from sales of the crops. If the Food Estate, the project that is land-hungry and requires a lot of labor force that might exceeds the local capacity is implemented, it can be estimated that the Food Estate with the contract farming system will absorb the smallholder farmer's labour to cultivate the new commodities crops that the result are not guarantee to be able yet to support the food security of the farmers' households.

Pengalaman di Ria-ria menunjukkan bahwa penarikan tenaga kerja ke dalam pertanian Food Estate menelantarkan usaha tani yang menjadi basis pangan rumah tangga. Dengan kata lain, selama pelaksanaan Food Estate tidak mempertimbangkan kondisi spesifik dinamika sosial ekonomi dan budaya pertanian setempat, maka proyek dengan cita-cita ketahanan pangan nasional ini berpotensi menggadaikan ketahanan pangan rumah tangga petani di tingkat lokal. Apalagi, jika hal ini ditambah dengan pembukaan kawasan hutan yang jelas-jelas menghasilkan deforestasi, mengganggu keseimbangan ekosistem lokal dan kekayaan biodiversitas, serta menghilangkan pemanfaatan tradisional masyarakat atas tanaman dan hewan hutan yang notabene berperan penting bagi ketahanan pangan maupun kehidupan rumah tangga petani. Semua hal ini berpotensi untuk melanggar hak atas pangan dan menyebabkan permasalahan pangan, gizi, dan kesehatan di masa mendatang.

Proyek Food Estate tak lain merupakan usaha merealisasikan kepentingan politik korporasi dan bisnis pangan untuk memperoleh sumber daya tanah dan tenaga kerja murah melalui proyek pemerintah. Selain itu, Food Estate membantu kepentingan private memperoleh pasar bagi penjualan (penggunaan) produk input pertanian mereka dan memperoleh pasokan bahan baku pangan murah melalui pertanian kontrak. Temuan kami hendak mewartakan pentingnya peran publik untuk memeriksa pelaksanaan pertanian kontrak dengan memperhatikan ketimpangan relasi kuasa yang ada di dalamnya. Sebab, melalui pertanian kontrak dan aransemen pengaturan Food Estate, suatu organisasi produksi dirancang untuk melayani kepentingan agroindustri dan rantai nilai demi menciptakan produktivitas, produk bernilai tambah, serta memperbesar keuntungan, bukan untuk memperbaiki masalah pertanian pangan di tingkat lokal serta masalah kesehatan dan gizi yang dialami komunitas petani setempat. Oleh karena itu, kepentingan pasar adalah tujuan utama, bukan pemenuhan hak atas pangan dan gizi.

OLEH KARENA ITU, KEPENTINGAN PASAR ADALAH TUJUAN UTAMA, BUKAN PEMENUHAN HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

Kami berharap bahwa perhatian publik untuk memeriksa dan mengkritisi proyek Food Estate yang dilaksanakan di berbagai lokasi ini tidak hanya tercurah pada peran pemerintah sebagai penanggung jawab proyek, tetapi juga peran sektor privat (perusahaan bisnis pangan) baik di hulu atau hilir pertanian karena kepentingan merekalah yang paling terakomodir melalui proyek ini.

The experience in Riaria village shows that funnelling the smallholder labour into the Food Estate has neglected local farming practices that have been proven as a food base for farmer households. In other words, as long as the Food Estate does not consider the specific conditions of socioeconomic dynamics and local agriculture, a project with the goals to achieve national food security potentially pawn the food security of farmer households at the local level. Moreover, suppose this situation is added with forest clearing. In that case, it can lead to deforestation, disrupt the balance of local ecosystems and biodiversity, and eliminate the traditional use of forest plants and animals, which incidentally play an important role in food security and the smallholder farmer livelihoods. All of these can potentially violate the right to food and nutrition and cause future public health problems.

The Food Estate project is nothing but a vehicle to realize the political interests of agribusiness corporations to obtain land resources and cheap labour. In addition, the Food Estate helps corporations gain a market for their agricultural input products and the supply of cheap food raw materials through contract farming. Our findings inform the importance of the public role in examining the implementation of Food Estate contract farming by observing the imbalance in power relations in the project. Thereby, through the agriculture governance and contract farming in Food Estate, an organization of production is designed to serve agroindustry and value chain's interests to create increased production, value-added products, and increased profits. It was not designed to address the local agrifood system and the public health problems that causing by malnutrition. Therefore, the market interest is the primary goal instead of fulfilling the right to food nutrition for the local communities.

Public attention to examining and criticizing Food Estate projects implementation in various locations should focus not only on the role of the government but also on the private sector (the agrifood corporations) both upstream and downstream of the agriculture since their interests are most accommodated in this project.



FOOD ESTATE FEST



FOOD ESTATE:

PERAMPASAN KONTROL DAN INDIKASI
PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

Laporan Studi Pelaksanaan Proyek Food Estate di Sumatera Utara

Februari 2022

