

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



FOOD ESTATE:

PERAMPASAN KONTROL DAN INDIKASI PELANGGARAKAN 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

Peninjau:

Laksmi A. Savitri

FIAN Indonesia – KSPPM – BITRA Indonesia – PETRASA – KPA Sumatera Utara

Februari 2022



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

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
DAFTAR TABEL, DIAGRAM, DAN GAMBAR	iii
KATA PENGANTAR	v
RINGKASAN EKSEKUTIF	vii
 1. PENDAHULUAN	
1.1. LATAR BELAKANG	1
1.2. PERTANYAAN PENELITIAN	5
1.3. METODE PENELITIAN	5
1.3.1 Studi Kasus	6
1.3.2 Pengumpulan Data	8
1.3.3 Kerangka Pemikiran: Jebakan Korporasi, Perampasan Kontrol, dan Pelanggaran-Hak atas Pangan	9
 2. KONTEKS FOOD ESTATE DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN-PANGAN DAN ERA JOKOWI	
2.1. JEBAKAN KORPORASI DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN PANGAN DI INDONESIA	18
2.1.1 Rezim Neoliberal, Rantai Nilai Global, dan Agribisnis	18
2.1.2 Jebakan Korporasi dan Kebijakan Pertanian Pangan	21
2.1.3 Pandemi Covid-19: Krisis Sebagai Peluang Bisnis	31
2.2. FOOD ESTATE DI ERA JOKO WIDODO	33
2.2.1 Food Estate, Pertanian Kontrak, dan Pengaturan Pertanian di Indonesia	33
2.2.2 Kronologi Pelaksanaan Food Estate di Sumatera Utara	45
 3. PELAKSANAAN FOOD ESTATE DAN INDIKASI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN: KASUS RIA-RIA	
3.1 PERTANIAN DAN KONDISI HAK ATAS PANGAN DI RIA-RIA	50
3.1.1 Pola pertanian dan Ketersediaan Pangan	50
3.1.2 Kecukupan Pangan	55
3.1.3 Keterjangkauan	56
3.1.4 Masalah kesehatan terkait pangan: Potret stunting di desa	56
3.2 PERAMPASAN KONTROL ATAS TANAH DAN IMPLIKASINYA	59
3.2.1 Korporasi Petani dan Problematikanya	59
3.2.2 Pertanian Kontrak	64
3.2.3 Perampasan Kontrol atas Tanah	72
3.2.3.1 Konteks: Sejarah Tanah di Lokasi FE	72
3.2.3.2 Sertifikasi Tanah	74
3.2.3.3 Kontrol atas Tanaman/Komoditas dan Pertanian	79

3.3. Reorganisasi Tenaga Kerja dan Indikasi Pelanggaran Hak atas Pangan	83
4. POTENSI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN DI CALON LOKASI FOOD ESTATE: KASUS PARGAMANAN-BINTANG MARIA DAN AORNAKAN	
4.1 PARGAMANAN-BINTANG MARIA	88
4.1.1 Kedaulatan Pangan yang Terancam	89
4.1.1.1 Ketersediaan Pangan	89
4.1.1.2 Kecukupan Pangan	93
4.1.1.3 Keterjangkauan	96
4.1.1.4 Keberlanjutan	98
4.1.2 Ekspansi Perkebunan, Indikasi Pelanggaran dan Kerentanan Pangan	99
4.2 AORNAKAN	105
4.2.1 Rencana Food Estate di Pakpak Bharat	105
4.2.2 Calon Lokasi: Desa Aornakan	106
4.2.3 Rentan Pangan di Tanah Penghasil Beras	108
4.2.3.1 Ketersediaan Pangan	108
4.2.3.2 Kecukupan Pangan	112
4.2.3.3 Keterjangkauan	114
4.2.3.4 Keberlanjutan	117
4.2.4 Food Estate dan Potensi Pengrusakan Hutan <i>Tano Pakpak</i>	118
5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
5.1. KESIMPULAN: POLITIK PANGAN, PERAMPASAN KONTROL, DAN INDIKASI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN	120
5.2. REKOMENDASI	130
DAFTAR PUSTAKA	133
LAMPIRAN 1	139
LAMPIRAN 2	151
LAMPIRAN 3	153
LAMPIRAN 4	156

DAFTAR TABEL DAN DIAGRAM

Tabel 1. Kewajiban Negara dalam Realisasi Progresif Hak Atas Pangan.

Tabel 2. Tinjauan atas regulasi pertanian (2016-2018).

Tabel 3. Kalender musim tani di Desa Ria-ria; perpaduan antara tanaman subsisten (padi) dan komersil.

Tabel 4. Taksiran Ketersediaan Beras untuk Konsumsi Selama 1 Tahun

Tabel 5. Laporan hasil panen Musim Tanam 1.

Tabel 6. Empat pertanyaan ekonomi politik untuk pola pertanian kontrak FE.

Tabel 7. Perbandingan status kecukupan persediaan beras di Pargamanan-Bintang Maria.

Tabel 8. Nama lokal spesies yang tumbuh di hutan, satu ekosistem dengan kemenyan.

Tabel 9. Luasan lahan produktif di Desa Aornakan 1

Tabel 10. Perbandingan status kecukupan persediaan beras

Diagram 1. Kerangka Pemikiran

Diagram 2. Muatan Inti Hak Atas Pangan

Diagram 3. Model Korporasi Petani dan ranah yang menjadi intervensi Negara dan Swasta

Diagram 4. Skema kelembagaan dalam pertanian-kontrak Food Estate

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Lahan FE yang diusulkan oleh Gubernur Sumatera Utara.

Gambar 2. Lokasi studi FE di Sumatera Utara (citra *Google Earth*).

Gambar 3. Anggota PISAgro

Gambar 4. Skema Closed-Loop/Inclusive Closed-Loop

Gambar 5. Peta alokasi lahan Food Estate di Kec. Pollung, Humbang Hasundutan.

Gambar 6. Kronologi Pelaksanaan Food Estate di Sumatera Utara.

Gambar 7. Contoh biji dan pohon andaliman

Gambar 8. Perempuan Petani yang bekerja di kebun

Gambar 9. Struktur BUMP/Koperasi Tunas Harapan Pollung

Gambar 10. Demplot bawang putih PT Parna Raya, September 2021.

Gambar 11. Cuplikan lembar surat pernyataan dalam kontrak antara PT EWINDO dan petani Food Estate

Gambar 12. Produk pupuk yang didistribusikan oleh PT ATS.

Gambar 13. Beberapa input pertanian yang digunakan di ladang bawang merah FE.

Gambar 14. Lahan FE di masa transisi ke musim tanam; salah satu petani bertanam kacang merah (bukan komoditas FE).

Gambar 15. Lokasi lahan Food Estate di Ria-ria, di antara perkampungan dan hutan.

Gambar 16. Buruh harian lepas perempuan sedang mempersiapkan lahan untuk tanam kentang.

Gambar 17. Sawah dengan sistem mina padi.

Gambar 18. *Haminjon* atau pohon kemenyan (*Sytrax spp.*).

Gambar 19. Kandang ternak babi di lahan belakang rumah.

Gambar 20. Getah yang keluar dari kulit pohon kemenyan (kiri) dan getah yang sudah dikumpulkan (kanan).

Gambar 21: Peta peninjauan lapangan Hutan Produksi Koversi (HPK) untuk Food Estate di wilayah adat Pargamanan-Bintang Maria.

Gambar 22. Peta lokasi Food Estate di Pakpak Bharat.

Gambar 23. Sungai di Aornakan

Gambar 24. Lansekap di Aornakan: lahan kering dan hutan.

Gambar 25. Menjemur getah gambir.

Gambar 26. Perempuan sedang menjemur hasil panen jagung hibrida.

Gambar 21. (kiri) Tugu atas Kawasan HPK Food Estate, (kanan) peninggalan arkeologis *mejan*.

DAFTAR BOKS

Boks 1. Kesenjangan antara regulasi dan praktik dalam pelaksanaan Food Estate.

Boks 2. Dari situs perjuangan rakyat ke cengkraman proyek strategis nasional.

Boks 3. Terbentuknya pola bertani baru: pengetahuan dan disiplin “komoditas baru”.

Boks 4. Reaksi politik petani: perlawanan terhadap relasi kontrak.

Boks 5a. Menurunnya hasil panen padi dan pendapatan dari hutan Kasus 1

Boks 5b. Menurunnya hasil panen padi dan pendapatan dari hutan Kasus 2





KATA PENGANTAR

Naskah hasil penelitian yang disajikan ini bermaksud mengusung dua gagasan pokok yakni pangan sebagai hak asasi manusia dalam Hak Atas Pangan dan Gizi (HAPG) dan hak fundamental terbebas dari kelaparan, dan Food Estate sebagai program strategis nasional dalam sistem pangan, yang beroperasi di bawah jeratan kuasa korporasi pangan. Membaca naskah ini, kita tidak hanya diajak untuk menelusuri seluk-beluk HAPG dan program Food Estate dari segi kebijakan dan implementasinya, akan tetapi juga membongkar jerat korporasi (corporate capture) pangan bahkan terindikasi adanya pelanggaran HAPG dalam implementasi Food Estate.

Program bernama Food Estate yang berjalan di Sumatera Utara terlihat dengan jelas tidak mempunyai perspektif HAPG, dan oleh karena itu tidak peka terhadap persoalan pangan dan gizi di masyarakat lokal/setempat. Dapat disaksikan pula bahwa program Food Estate terkesan memanfaatkan dua momentum darurat yang membuat kepanikan yakni prediksi FAO mengenai ancaman krisis pangan dan kondisi masa pandemi COVID-19, tanpa disertai data neraca pangan yang memadai dan ketiadaan atau tidak berfungsinya cadangan pangan terutama pangan pokok.

Karena program Food Estate tidak membawa perspektif HAPG, maka persoalan pangan dan gizi di tingkat lokal sebelum implementasi Food Estate di Sumatera Utara tidak terlihat dan tidak tersentuh. Begitu pula, tidak ada kepekaan dalam menuntaskan persoalan pangan dan gizi di tingkat lokal sekalipun secara program ingin menyelesaikan persoalan krisis pangan di tingkat nasional. Bila persoalan pangan dan gizi di tingkat nasional merupakan susunan 'bata persoalan' dari tingkat lokal di seluruh Indonesia, maka seharusnya program Food Estate berupaya menyelesaikan pangan dan gizi baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

Memang belakangan ini semakin disadari bersama oleh sebagian besar orang mengenai adanya persoalan pangan dan gizi tapi masih minim perspektif Hak Atas Pangan dan Gizi (HAPG). Orang hanya bisa mengenali dampak dari tidak terpenuhinya pangan dan gizi yakni malnutrisi seperti tengkes (stunting), obesitas dan kekurangan zat gizi mikro (anemia dan sebagainya) terutama yang dialami oleh anak-anak dan perempuan, dan secara umum mengetahui kosa kata krisis pangan dan kelaparan. Malnutrisi, kelaparan, dan krisis pangan dianggap sebagai persoalan ketidakmampuan sosial-ekonomi di tingkat individu dan keluarga, bukan persoalan HAPG. Akibatnya, mereka mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi diri dan orang lain dalam keluarga dan komunitas sejak dini untuk mencegah terjadinya krisis pangan dan kelaparan, dan untuk mengklaim dan mengajukan pengaduan HAPG.



Potret secara umum menggambarkan bahwa masih minimnya kepedulian negara sebagai pemangku kewajiban dalam menghormati, melindungi dan memenuhi HAPG dalam kebijakan dan anggaran termasuk implementasinya, tapi justru membuka celah selebar-lebarnya keterlibatan korporasi dalam urusan pangan dan gizi atas nama *multi-stakeholderism* yang telah dibajak oleh kuasa korporasi pangan. Tidak mengherankan bila jerat korporasi pangan semakin merebak dan tidak terkontrol melalui operasi integrasi vertikal dalam sistem pangan termasuk ‘serangan agresif’ produk makanan ultraproses (*ultra-processed food*) yang tidak sehat. Jerat kuasa korporasi dapat beroperasi dalam kebijakan dan program melalui penguasaan aspek alat-alat produksi (seperti berbasis lahan, benih, pupuk, pestisida), mengontrol distribusi hingga menghasilkan produk konsumsi (seperti makanan ultraproses alias makanan pabrikan tadi). Sekalipun sebagian korporasi pangan terlibat dalam aksi mengatasi malnutrisi tapi jerat korporasi pangan ini lebih sangat membahayakan karena dapat melahirkan persoalan malnutrisi. Kondisi yang tidak memihak ini menambah terbelenggunya kesadaran sebagian besar individu sebagai pemegang hak sehingga kesulitan menghayati dan memperjuangkan HAPG.

Naskah ini dapat dihadirkan dan layak dibaca berkat kolaborasi FIAN Indonesia dengan Yayasan Bina Keterampilan Pedesaan Indonesia (BITRA), Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat (KSPPM), Korsorium Pembaruan Agraria Wilayah Sumatera Utara (KPA SUMUT), dan Yayasan PETRASA. Para peneliti dan penulis pada masing-masing *Civil Society Organization* (CSO) itu telah berkontribusi tenaga, pikiran dan waktu dalam penggalan data, analisis dan pelaporan penelitian. Koordinator peneliti s audara Fuad Abdulgani dari Universitas Lampung tidak hanya mampu membangun tim kerja penelitian dalam waktu yang relatif singkat yang tim penelitian berisi peneliti dan penulis dari masing-masing CSO tersebut, tapi juga berhasil menuntaskan kegiatan penelitian. Saya mengucapkan terima kasih kepada CSO yang telah berkolaborasi, peneliti dan penulis, tak terkecuali kepada masyarakat di lokasi penelitian dan seluruh pihak yang mendukung penelitian.

Selamat membaca!
Bogor, 4 Februari 2022

Amir Mahmud
Koordinator Nasional FIAN Indonesia

RINGKASAN EKSEKUTIF

Food Estate (kawasan pengembangan pangan skala luas), 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 distribusi/rantai pasok pangan, 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.

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 terakomodasi melalui solusi tersebut?

Penelitian proyek Food Estate di Sumatera Utara membawa kami pada suatu gambaran mengenai serangkaian upaya yang sangat giat oleh korporasi agribisnis pangan untuk turut serta mengambil kemudi 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 mengakomodasi kepentingan privat korporasi agribisnis 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*) di level internasional. Semua platform ini diinisiasi oleh segelintir korporasi raksasa agribisnis pangan dunia yang ada di hulu maupun hilir pertanian.

Melalui skema kemitraan publik-swasta (*public-private partnership*) dan platform multipihak, korporasi agribisnis pangan 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. Pemerintah kemudian lebih menjadikan korporasi dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan privat sebagai mitra utama dalam merumuskan kebijakan ketimbang petani, nelayan, buruh sektor pertanian pangan, serta masyarakat adat. Padahal, dari tangan dan keringat merekalah pangan kita diproduksi. Pendekatan secara tidak langsung juga dikerahkan korporasi untuk menyasar institusi pendidikan, media, dan organisasi masyarakat sipil demi mendominasi wacana bahwa resep merekalah yang ampuh dan layak diterapkan. Dengan kata lain, korporasi telah menjebak arah pembangunan pertanian pangan agar berada di dalam kendali kepentingan mereka.

Seperti apa pengaruh pendekatan pasar dalam pembangunan pertanian dapat kita cermati dari produk-produk kebijakan (regulasi). Apa yang dinyatakan sebagai masalah di dalam

berbagai regulasi pembangunan pertanian pangan ternyata sama halnya dengan yang *apa* yang hendak disasar oleh korporasi. Tidak heran apabila kita menyaksikan gagasan pemerintah tentang Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani berjedoh 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 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* merupakan rekayasa kelembagaan untuk menginkorporasikan petani dengan sektor privat agar aktivitas produksi petani terintegrasi dengan rantai pasok komoditas/rantai nilai di mana korporasi agribisnis merupakan pemain-pemain utamanya. Oleh karena itu, sangat penting bagi korporasi untuk menggaet sebanyak-banyaknya petani, dan ini dilakukan melalui skema pertanian kontrak di mana petani akan terikat kontrak dengan korporasi 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 yang ditetapkan korporasi. 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 mengakomodasi 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.

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

Laporan ini kemudian melihat pelaksanaan Food Estate di lapangan, tepatnya di Desa Riaria, 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. Proyek Food Estate hampir tidak memiliki kepekaan untuk mengalamatkan 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.

Pada transisi menuju 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. 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 korporasi agribisnis.

Pertanian kontrak juga merupakan mekanisme untuk memperoleh tenaga kerja secara tidak langsung bagi korporasi agribisnis. Berkenaan dengan tenaga kerja inilah terletak titik krusial dari tekanan yang dihadirkan dalam pelaksanaan Food Estate, bahkan sejak musim tanam pertama di mana pertanian kontrak belum diterapkan.

Proyek ini telah mereorganisasi tenaga kerja (petani) setempat, yang semula dialokasikan bagi 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 KUB.

Berbagai situasi tersebut melahirkan tidak hanya kekecewaan, tetapi juga kerugian bagi petani. Beberapa keluarga petani yang dijumpai 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 Food Estate 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 seperti kemenyan, andaliman, kopi, di lahan kering atau hutan, memiliki kontribusi signifikan terhadap basis pangan rumah tangga melalui pendapatan tunai yang dihasilkannya. Apabila proyek Food Estate yang lapar lahan dan menuntut tenaga kerja yang melebihi kapasitas setempat ini dilaksanakan, maka dapat diperkirakan bahwa pertanian kontrak Food Estate akan menyedot tenaga kerja petani untuk budidaya tanaman komoditas baru yang hasilnya belum tentu mampu menopang ketahanan pangan rumah tangga petani.

Pengalaman di Ria-ria menunjukkan bahwa ditariknya tenaga kerja petani ke dalam pertanian Food Estate menelantarkan usaha tani yang menjadi basis pangan rumah tangga petani. 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 dapat 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 wahana untuk merealisasikan kepentingan politik korporasi agribisnis dalam memperoleh sumber daya tanah dan tenaga kerja murah. Selain itu, Food Estate membantu korporasi memperoleh pasar bagi penjualan (penggunaan) produk input pertanian mereka dan 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.

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



[1]

PENDAHULUAN



1.1. LATAR BELAKANG

Pada Selasa, 24 Maret 2021, organisasi pangan dunia Food and Agriculture Organization (FAO) mengumumkan sebuah pesan: sampai tahun 2019 jumlah orang yang mengalami kerawanan pangan akut (*food insecurity*) di dunia telah meningkat empat kali lipat dari tahun-tahun sebelumnya dan pandemi Covid-19 dapat memperburuk situasi ini. Pandemi telah memukul hebat distribusi logistik bahan pangan dan membuat jutaan orang kehilangan pekerjaan. Daya beli masyarakat menurun sementara distribusi dan ketersediaan pangan terganggu. Kekacauan menyeruak di awal pandemi: terjadi penumpukan makanan oleh sekelompok orang, sementara sekelompok yang lainnya kehilangan akses untuk memperoleh pangan. Hasil panen menumpuk di sentra-sentra komoditas pangan pedesaan, sementara banyak orang kota yang ekonominya terpukul sehingga dihantui kelaparan. Sistem pangan terganggu dan semua orang tidak tahu kapan pandemi Covid-19 akan berakhir. Krisis pangan berpotensi terjadi.

Pemerintah Indonesia merespon dengan segera himbauan FAO. Dampak pandemi Covid-19 pada sistem pangan, ditambah dengan antisipasi dampak kekeringan, ditanggapi dengan sebuah solusi, yakni meningkatkan produksi padi dengan mencetak sawah baru. Padahal, Badan Urusan Logistik (BULOG) mencatat bahwa persediaan beras nasional masih aman untuk memenuhi kebutuhan sepanjang 2020.. Pada Rapat Koordinasi Terbatas tanggal 23 Juni 2020,

pemerintah kemudian mencanangkan pengembangan Food Estate atau kebun pangan skala luas di lima provinsi yaitu Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Timur, dan Papua. Lokasi prioritas awal ditetapkan di Kalimantan Tengah untuk budidaya padi dan Sumatera Utara untuk tanaman hortikultura. Presiden memberi arahan agar model bisnis Food Estate dibuat menggunakan pola pertanian modern.

Sejak proyek Food Estate (selanjutnya disingkat FE) ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional dan menjadi bagian sentral dalam program Pemulihan Ekonomi Nasional, pelaksanaannya dikerjakan serba cepat. Berbagai kalangan, baik pakar maupun lembaga non-pemerintah, mengamati adanya beragam permasalahan pada kebijakan pemerintah ini. Pertama, adanya potensi deforestasi, milik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Kementerian LHK) membuat regulasi yang memungkinkan kawasan Hutan Lindung dikonversi menjadi kebun pangan. Dalam urusan penyediaan lahan ini, proses penilaian kelayakan lingkungan calon lokasi tidak memadai dan cenderung mengabaikan prinsip kehati-hatian¹. Rencana proyek di Kalimantan Tengah yang mengambil lahan gambut bekas Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar di era Presiden Suharto pada tahun 1995 diyakini akan mengulangi kegagalan proyek-proyek sebelumnya, termasuk proyek Delta Kayan Food Estate di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2011. Bahkan, proyek di tahun 1995 itu menimbulkan malapetaka bagi lingkungan. Sementara, pelaksanaan Merauke Food and Energy Estate (MIFEE) pada 2010 di bawah pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yang dilanjutkan oleh Presiden Joko Widodo, tidak hanya gagal meningkatkan produksi pangan, tetapi menimbulkan pelanggaran HAM dan deforestasi. Oleh karena itu, sangat janggal apabila proyek *food estate*² yang sudah jelas rekam jeaknya gagal ini tetap menjadi pilihan ambisius pemerintah.

Laporan penelitian ini memeriksa pelaksanaan FE di Sumatera Utara sebagai daerah yang menjadi lokasi baru dalam sejarah pelaksanaan proyek tersebut. Berbeda dengan pelaksanaan *food estate* yang sudah-sudah dengan tanaman komoditas berfokus pada bahan pangan pokok (padi), Sumatera Utara dicanangkan sebagai sentra pengembangan tanaman hortikultura. Lokasi perintis, yaitu Kabupaten Humbang Hasundutan, dipilih oleh Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo pada tanggal 1 Juli 2020 di dalam rapat yang diselenggarakan bersama Menteri Kemaritiman dan Investasi, Luhut Binsar Panjaitan. Meskipun Kementerian LHK yang menerbitkan surat keputusan tentang penetapan perubahan fungsi hutan untuk Food Estate di Sumatera Utara selang 3 bulan kemudian pada 25 November 2020, Kementerian Pertanian yang bertindak sebagai penanggung jawab dan pelaksana FE Sumatera Utara untuk tahun anggaran 2020. Tahun 2021, komando proyek beralih ke tangan Kementerian Kemaritiman dan Investasi.

¹ ICEL, "Analisis Hukum Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan Lindung."

² Food Estate yang dicetak miring dan huruf kecil adalah food estate sebagai sebuah konsep programatik, bukan proyek yang tengah berjalan saat ini di berbagai daerah.

Masalah yang disoroti dalam studi ini adalah soal pengaturan dan praktik pertanian yang dijalankan melalui FE, dalam rangka melihat siapa yang akan diuntungkan dan dirugikan dari pelaksanaan pertanian tersebut. Selain itu, sejauh mana proyek FE dapat memenuhi hak atas pangan dan gizi, khususnya bagi komunitas petani yang dilibatkan dalam proyek, juga menjadi hal yang ditelusuri. Dalam kaitan dengan hal ini, penting untuk menggarisbawahi dan mempertanyakan arahan presiden untuk menerapkan pola pertanian “modern” di dalam FE: “modern” seperti apa yang dimaksud?

Kami melihat bahwa pertanian modern yang dimaksud berasosiasi dengan konsep pembangunan pertanian yang digagas Kementerian Pertanian, yaitu pembangunan “kawasan pertanian berbasis korporasi petani”. Konsep ini membuka ruang bagi aktor privat (perusahaan agribisnis) untuk turut serta dalam “memberdayakan” petani melalui *good agricultural practices* yang mereka canangkan. Oleh karena itu menjadi penting untuk melihat hubungan antara konsep “kawasan pertanian berbasis korporasi petani” dengan model (*inclusive*) *closed loop* yang diinisiasi oleh sektor privat di bisnis pangan. Bagi pengusaha, model *closed loop* dianggap sebagai mekanisme terbaik dalam menghubungkan agribisnis (industri pangan) dengan petani. Sedari awal, desain FE di Sumatera Utara memang sudah memasukkan perusahaan-perusahaan agribisnis dan industri pangan untuk berperan sebagai investor/*off-taker* (penanam modal dan/atau pembeli hasil panen) yang akan dikaitkan dengan petani setempat melalui skema pertanian kontrak.

Fokus permasalahan dalam penelitian ini diperiksa melalui studi kasus pada dua dari empat kabupaten lokasi FE yakni Kabupaten Humbang Hasundutan dan Pakpak Bharat. Di antara empat kabupaten lokasi FE (dua lainnya adalah Tapanuli Tengah dan Tapanuli Selatan), dua kabupaten inilah yang paling awal mengirimkan surat pengajuan kepada gubernur Sumatera Utara untuk dijadikan lokasi FE. Meski demikian, implementasi FE yang dimulai tahun 2020 baru dilaksanakan di Kabupaten Humbang Hasundutan, tepatnya di Desa Riaria. Pemilihan tanaman komoditas yang ditentukan oleh pemerintah (yakni kentang industri, bawang merah, dan bawang putih) di tengah-tengah komunitas yang jarang atau tidak membudidayakan tanaman tersebut patut dicermati karena hal ini menandakan aktivitas yang diarahkan proyek (*project-driven*), alih-alih berakar pada budaya bertani lokal, dan berorientasi pada rantai pasok pangan agribisnis, alih-alih berusaha menanggulangi masalah pertanian dan pangan setempat.

Sejauh mana kebijakan pertanian di dua kabupaten lokasi studi menyasar masalah kesehatan terkait pangan seperti stunting juga tidak terlalu jelas. Pertanian di Humbang Hasundutan didominasi oleh tanaman pangan pokok yakni padi untuk dikonsumsi secara langsung oleh rumah tangga ketimbang dijual, serta tanaman pangan yang menjadi komoditas yakni cabai, kopi, kemenyan dan andaliman³. Sedangkan di Pakpak Bharat, kebanyakan penduduk mengusahakan sawah atau berladang padi untuk konsumsi langsung rumah tangga, sementara

³ Lihat BPS, *Kabupaten Humbang Hasundutan Dalam Angka 2020*. Bab 5.

jagung merupakan tanaman komoditas andalan⁴. Apabila melihat ketersediaan beras sebagai indikator pangan pokok, produksi padi di Humbang Hasundutan⁵ maupun Pakpak Bharat⁶ telah melebihi jumlah kebutuhannya. Akan tetapi, angka prevalensi stunting di kedua kabupaten termasuk tinggi bila disandingkan dengan prevalensi di tingkat nasional (27,7% per tahun 2020). Di Pakpak Bharat, prevalensi stunting tahun 2021 mencapai 26,79% dan Bupati telah menetapkan wilayahnya sebagai “darurat stunting”. Sementara di Humbang Hasundutan, pada 2019 prevalensi stunting tercatat 22,15%.

Gambaran di atas mengindikasikan adanya jarak yang belum terjembatani antara pertanian dan pangan, yang di dalamnya termasuk masalah kesehatan terkait pangan di tingkat lokal. Permasalahan kesehatan terkait pangan seperti stunting, gizi kurang, dan gizi buruk memang disebabkan banyak faktor, akan tetapi sangat berkaitan dengan keterjangkauan, akses, kecukupan, dan ketersediaan pangan di tingkat lokal. Hal ini semestinya menjadi perhatian dari sektor pertanian pangan. Namun justru poin inilah yang tidak terlihat dalam diskursus pembangunan FE di Sumatera Utara. Oleh karena itu, memahami proyek FE dalam kerangka hak atas pangan dan gizi sebagai hak asasi manusia yang wajib dipenuhi negara amat diperlukan.

Studi ini hendak memeriksa implikasi dari pelaksanaan FE terhadap hak atas pangan pada konteks lokal melalui dua studi kasus. *Pertama*, studi di Desa Riaria (Humbang Hasundutan) sebagai lokasi awal tempat FE sudah dilaksanakan di Sumatera Utara. Identifikasi implikasi FE di sini penting untuk menemukan bukti yang bisa dipakai untuk menilai keberlanjutan proyek FE ke depannya. Pasalnya, kami melihat bahwa pelaksanaan FE yang serba cepat dan *top-down* ini cenderung mengabaikan kondisi hak atas pangan dan gizi di konteks lokal. Oleh sebab itu, yang *kedua*, penting pula bagi kami untuk menunjukkan seperti apa kondisi hak atas pangan pada dua *calon* lokasi FE lainnya untuk memproyeksikan implikasi dan potensi pelanggaran hak atas pangan dan gizi yang terjadi apabila FE dilaksanakan.



⁴ Lihat BPS, *Kabupaten Pakpak Bharat Dalam Angka 2021*. Bab 5.

⁵ Bappeda Kab. Humbang Hasundutan, “Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Humbang Hasundutan 2016-2021,” 51.

⁶ Bappeda Kab. Pakpak Bharat, “Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pakpak Bharat 2016,” 80.

1.2. PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang di atas, pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

1. Seperti apa pengaturan (*governance*) pembangunan pertanian di Indonesia hari ini dirancang, khususnya pada proyek Food Estate? Kepentingan politik seperti apa yang ada di dalam pengaturan tersebut?
2. Bagaimana proyek Food Estate berimplikasi terhadap hak atas pangan di konteks lokal khususnya pada komunitas yang dilibatkan? Siapa yang mengalami dan bagaimana keuntungan/kerugian diciptakan dan didistribusikan di dalam proyek Food Estate?

1.13. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan ekonomi politik agraria khususnya konsep *corporate capture*⁷ dan perampasan kontrol (*control grabbing*)⁸, serta konsep hak atas pangan dan gizi⁹ untuk memahami implikasi proyek FE terhadap kondisi hak atas pangan dan gizi pada komunitas petani yang dilibatkan di dalam proyek tersebut. Konsep *corporate capture* diperlukan untuk menelaah konteks dari FE beserta gagasan dan mekanisme yang diusungnya sebagai praktik dari kebijakan pertanian pangan Indonesia. Konteks ini menyediakan landasan untuk memahami bagaimana perampasan kontrol petani atas tanah, komoditas, dan tenaga kerja oleh kepentingan privat agribisnis dapat muncul dalam pelaksanaan FE. Hal ini pada gilirannya berpengaruh terhadap kondisi hak atas pangan dan gizi pada komunitas setempat.

Pengumpulan informasi di lokasi studi lapangan berpedoman pada metode *Participatory Rural Appraisal* (PRA) yang menekankan partisipasi penduduk setempat dalam mengungkap informasi dan analisis atas kondisi kehidupan dan situasi yang mereka hadapi terkait keberadaan FE. Pengumpulan informasi dari pemerintah juga dilakukan, melalui wawancara pada dinas-dinas terkait (Dinas Pertanian, Dinas Ketahanan Pangan, dan Dinas Kesehatan), termasuk pada petugas lapangan Food Estate di lokasi lahan. Di samping itu, studi literatur dilakukan terhadap dokumen resmi terkait FE dan kebijakan pangan, pemberitaan keduanya di media, serta publikasi atau reportase pelaksanaan FE baik dari rilis lembaga non-pemerintah maupun media cetak dan daring.

Studi lapangan dilakukan di tiga desa di dua kabupaten, yaitu Desa Riaria dan Simataniari di Kabupaten Humbang Hasundutan dan Desa Aornakan 1 di Kabupaten Pakpak Bharat. Secara

⁷ Miller dan Harkins, "Corporate Strategy, Corporate Capture."

⁸ Borras dkk., "Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation."

⁹ "General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)."

keseluruhan, jangka waktu studi ini dilakukan sejak Agustus hingga akhir September 2021. Studi lapangan berlangsung selama dua minggu sejak 3 sampai dengan 17 September 2021 dan dilakukan secara simultan di tiga desa. Sedangkan studi literatur dilakukan sebelum dan setelah studi lapangan.

Anggota tim peneliti berjumlah sembilan orang dan mewakili lembaga-lembaga non-pemerintah yang menginisiasi studi ini, yaitu FIAN Indonesia, KSPPM, Yayasan Petrasa, Bitra, dan KPA Sumatera Utara.

1.3.1 Studi Kasus

Sebagai sebuah strategi penelitian, studi kasus¹⁰ dapat digunakan untuk memahami bagaimana Food Estate bekerja. Ada beberapa pertimbangan. Pertama, FE sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional dalam bingkai agenda ketahanan pangan nasional dilaksanakan di lokasi berbeda-beda, dengan fokus komoditas pangan yang berbeda. Misalnya, padi dan singkong di Kalimantan Tengah, komoditas hortikultura di, dan sapi di Nusa Tenggara Timur. Perbedaan konteks lokal-spesifik pada tiap daerah akan membentuk dinamika pelaksanaan FE. Ditambah lagi dengan perbedaan pada rancangan FE itu sendiri yang dipengaruhi setidaknya oleh perbedaan pada fokus tanaman komoditas, sekalipun menginduk pada rencana proyek di tingkat nasional.

Hal ini kemudian memungkinkan penelusuran dua hal: (1) Fakta-fakta tersebut memungkinkan kita untuk menggali apa yang bisa dipelajari dari tiap kasus pelaksanaan FE pada lokasi yang berbeda-beda, dan (2) Bagaimana tiap kasus pelaksanaan FE memiliki fungsi masing-masing dalam kerangka atau keseluruhan agenda besar negara yang berkaitan dengan transformasi sistem pangan. Apalagi dengan diandalkannya konsep korporasi petani dan *closed loop* yang memungkinkan kepentingan privat berperan signifikan dalam proyek ini. Perhatian terhadap FE yang dipahami dalam kacamata perubahan sistem pangan menjadi amat penting untuk melihat nasib pangan Indonesia ke depannya.

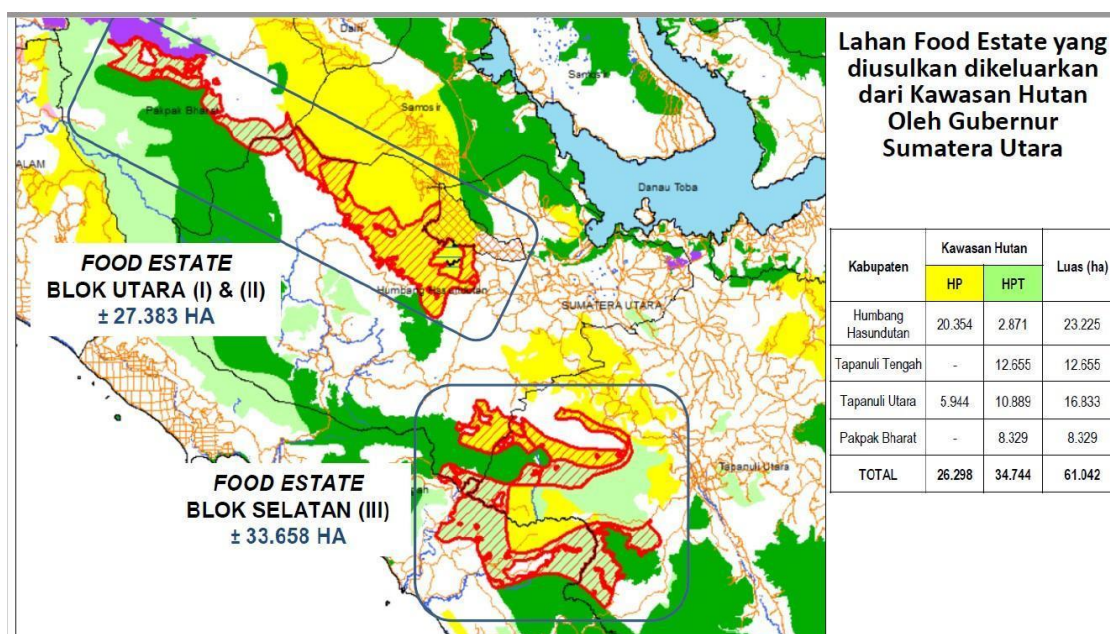
Kedua, studi kasus di Sumatera Utara dipilih karena adanya keterlibatan perusahaan agribisnis sebagai investor/*offtaker* dalam perencanaan FE di lokasi ini sejak awal. Sebagaimana dapat dilihat dalam peta perencanaan FE di Humbang Hasundutan, perusahaan-perusahaan yang dicanangkan terlibat sejak awal sudah diberi “jatah” lahan masing-masing melalui pola pertanian kontrak. Hal ini menjadi pintu masuk untuk menelusuri pelaksanaan dan implikasi FE melalui studi di desa Riaria sebagai satu-satunya lokasi awal pelaksanaan FE di Sumatera Utara yang sudah melewati musim tanam pertama. Dengan demikian, pengamatan atas

¹⁰ Pengertian studi kasus merujuk pada uraian Robert E. Stake (2009). Lihat Stake, “Studi Kasus.”

dampak FE terhadap realisasi progresif hak atas pangan dan gizi di tingkat lokal dapat diidentifikasi dari studi kasus di Riaria.

Meski demikian Desa Riaria menjadi salah satu saja di antara banyak desa lain yang akan mengalami pelaksanaan FE. Perbedaan konteks spesifik di Riaria dengan desa lainnya (maupun antarkabupaten) dapat menjadikan implementasi FE berbeda cerita maupun implikasinya terhadap hak atas pangan dan gizi. Maka dari itu, diperlukan adanya contoh kasus lain untuk menghadirkan perbandingan akan proyeksi dampak pelaksanaan FE pada konteks lokal yang berbeda di Sumatera Utara. Studi di Desa Simataniari¹¹ (Humbang Hasundutan) dan Desa Aornakan 1 (Pakpak Bharat) akan berperan sebagai contoh ini.

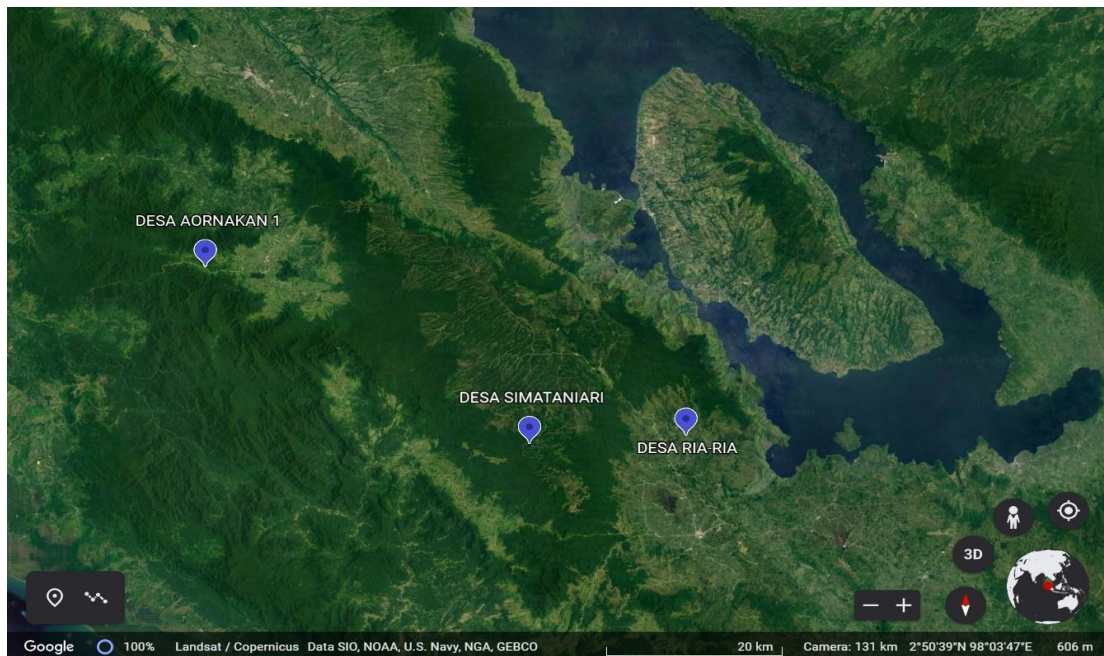
Intensi kami melakukan studi kasus seperti ini adalah untuk mengantisipasi dilanjutkannya pelaksanaan FE di wilayah lain untuk berkaca dahulu pada pengalaman yang sudah terjadi, dengan begitu kepentingan untuk mengevaluasi dan menilai keberlanjutan proyek FE ini menjadi diharuskan.



Gambar 1. Lahan FE yang diusulkan oleh Gubernur Sumatera Utara.

Sumber: Presentasi KSPPM, “Mengetahui Program Food Estate di Sumatera Utara”, 14 April 2021

¹¹ Oleh karena studi kasus di desa ini berfokus pada komunitas adat Pargamanan-Bintang Maria yang bermukim di dua dusun (dusun Pargamanan dan dusun Bintang Maria), untuk selanjutnya penyebutannya akan menggunakan nama komunitas ini.



Gambar 2. Lokasi studi FE di Sumatera Utara. Sumber: Citra Google Earth

1.3.2 Pengumpulan Data

Pengumpulan informasi dan analisis empirik berpedoman pada metode *Participatory Rural Appraisal* (PRA) yang menekankan partisipasi penduduk di lokasi studi dalam menganalisis kondisi pengetahuan dan kehidupan mereka sehingga dapat menjadi acuan untuk membuat rencana dan tindakan dalam menghadapi situasi tertentu¹². Peneliti berperan dalam membuka ruang analisis bersama tentang pelaksanaan atau perencanaan Food Estate dan implikasinya terhadap kehidupan penduduk.

Secara umum, informasi yang dikumpulkan dalam studi ini diperoleh dari diskusi dan berbagi informasi serta pengalaman antara tim peneliti dan penduduk. Baik yang dilakukan per individu, rumah tangga, maupun diskusi kelompok. Tidak ada wawancara terstruktur dan formal kecuali yang dilakukan terhadap pemerintah/dinas-dinas terkait. Pengamatan dan analisis atas ruang fisik (lanskap, lahan pertanian) kerap dilakukan bersama-sama antara peneliti dan penduduk.

Berbagi pengalaman dan informasi tentang pelaksanaan Food Estate yang sudah pernah terjadi di tempat lain juga dilakukan untuk membuka diskusi guna mengembangkan kesadaran kritis penduduk terhadap Food Estate. Pada dua desa calon lokasi Food Estate, berbagi informasi ini menjadi krusial semenjak penduduk desa hampir tidak paham sama sekali tentang apa itu Food

¹² Chambers, "Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience"; Chambers, "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal."

Estate. Diskusi tentang Food Estate ini memperlihatkan perbedaan-perbedaan pada individu maupun komunitas dalam menanggapi Food Estate. Bahkan, pada lokasi di mana FE sudah dilaksanakan, tetap terdapat perbedaan pendapat dan aspirasi dalam spektrum penerimaan/penolakan FE berdasarkan konjungtur¹³ pengalaman keterlibatan mereka hingga transisi musim tanam kedua.

Namun demikian, adanya keterbatasan dalam jangka waktu studi lapangan dan penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) akibat pandemi Covid-19 berpengaruh terhadap pelaksanaan PRA terutama karena terbatasnya kesempatan untuk melakukan pertemuan kelompok. Studi lapangan dilakukan setelah gelombang kenaikan kasus pandemi secara nasional di bulan Agustus 2021 terjadi, termasuk di kabupaten lokasi studi.

Karena kondisi di atas, meski secara prinsip kami mengacu pada pedoman PRA, tetapi dalam praktiknya pengumpulan data lebih kerap melibatkan individu atau satuan rumah tangga saja ketimbang pertemuan kelompok. Diskusi kelompok yang dilakukan terbatas pada diskusi hasil temuan riset dengan partisipannya yang terbatas (5-10 orang) dan tetap mematuhi protokol kesehatan. Tim peneliti pun melakukan tes antigen berkala di awal, tengah, serta akhir masa studi lapangan sebagai langkah preventif penyebaran virus. Karena keterbatasan ini, pengumpulan informasi yang melibatkan individu atau rumah tangga lebih sering dilakukan. Kondisi metodologis ini berpengaruh terhadap data yang disajikan dalam laporan ini. Oleh karena itu penting untuk mengkaji lebih lanjut soal pelaksanaan FE ketika kondisi pandemi sudah relatif reda.

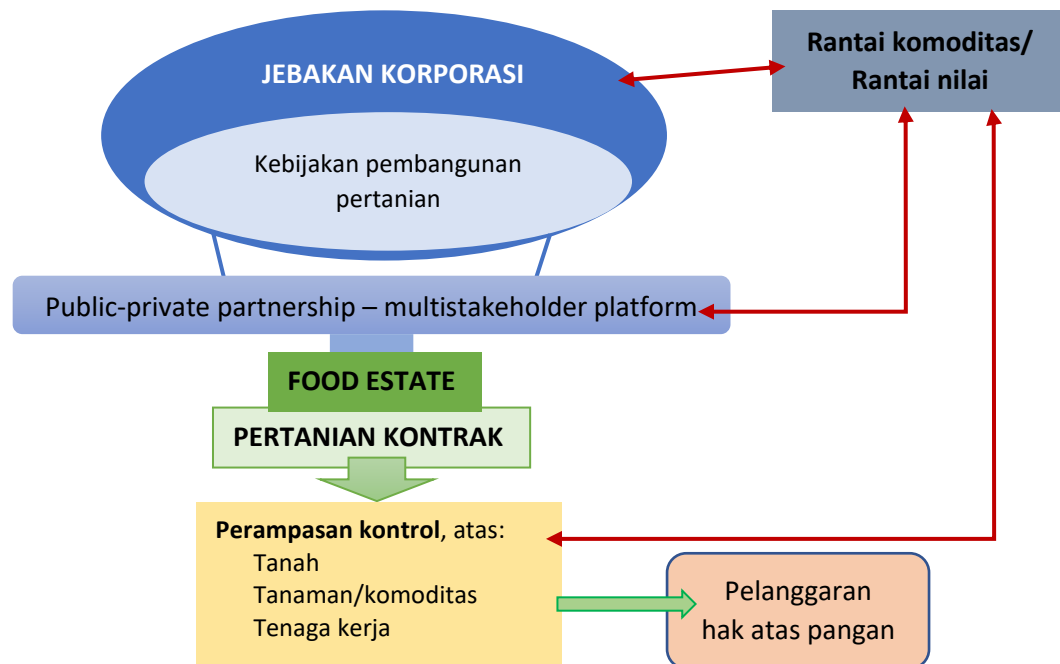
1.3.3 Kerangka Pemikiran

Jebakan korporasi, perampasan kontrol, dan pelanggaran hak atas pangan

Berdasarkan studi di lokasi Food Estate Sumatera Utara, kami hendak menunjukkan 1) *indikasi* pelanggaran hak atas pangan di lokasi yang telah menjalani proyek (Desa Riaria, Humbang Hasundutan), dan 2) *potensi* pelanggaran hak atas pangan di calon lokasi proyek (Desa Simataniari, Humbang Hasundutan dan Desa Aornakan 1, Pakpak Bharat). Tiga konsep kunci yang kami pakai dalam rangka menunjukkan hal tersebut adalah dengan jebakan korporasi (*corporate capture*), perampasan kontrol, dan pelanggaran hak atas pangan. Adapun diagram dan kesinambungan dari tiga konsep kunci tersebut kami tunjukkan dalam diagram di bawah.

¹³ Konjungtur adalah serangkaian unsur, proses, dan relasi yang memformasi kehidupan sekelompok orang di waktu dan tempat tertentu, serta reaksi berupa tantangan-tantangan politik yang muncul. Lihat Li, "Kisah dari Kebun Terakhir".

Diagram 1. Kerangka Pemikiran



Corporate Capture (Jebakan Korporasi)

Pengamatan terhadap konteks, konsep, rencana, dan hubungan antaraktor yang memainkan peran dalam promosi dan pelaksanaan Food Estate mengesankan pentingnya memeriksa peran korporasi (sektor swasta) dalam kebijakan pertanian pangan. Konsep **corporate capture** (selanjutnya disebut sebagai jebakan korporasi) yang merujuk pada peran aktif korporasi untuk memengaruhi kebijakan pemerintah relevan dalam hal ini.

Peran aktif korporasi dapat dipandang sebagai *strategi* untuk menekankan dominasi atas informasi¹⁴ yang dilakukan dalam berbagai cara. Tujuannya yaitu untuk mempengaruhi kebijakan di tingkat global maupun nasional, di mana korporasi berupaya mendesak kepentingan untuk memaksimalkan keuntungan sekalipun dengan mengorbankan hak asasi manusia, keadilan lingkungan, dan mengancam kedaulatan rakyat¹⁵. Kondisi ini dapat dinilai sebagai cara korporasi atau elit ekonomi dalam memprivatisasi kepentingan/sektor publik¹⁶. Meskipun *kebijakan* menjadi tujuan utamanya, namun *capture* atau jebakan yang dimaksud juga meliputi arena yang lebih luas seperti sains, media, dan masyarakat sipil di mana medan-

¹⁴ Miller dan Harkins, "Corporate Strategy, Corporate Capture."

¹⁵ Valente, "The Corporate Capture of Food and Nutrition Governance Revisited: A Threat to Human Rights and People's Sovereignty."

¹⁶ ESCR-Net, Zago Brothers, dan FIAN, *The Power of the 99% to Stop Corporate Capture*.

medan perdebatan tersebut juga berperan sebagai justifikasi untuk memutuskan pilihan kebijakan.

Sebagai sebuah fenomena, jebakan korporasi perlu dipahami dalam konteks **neoliberalisme**. Rezim neoliberal menyediakan lebih banyak ruang bagi sektor swasta untuk terlibat di dalam proses kebijakan, sebagaimana dapat dilihat dari mengemukanya model **partnership governance** (pengaturan melalui kemitraan). Dalam model ini bentuk kepengaturan baru muncul di mana batas antara sektor privat dan publik menjadi lebur. *Partnership governance* menandakan kepengaturan neoliberal yang mengindikasikan pentingnya strategi korporasi dalam membentuk kebijakan publik. Kemunculan *partnership governance* menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya *dipengaruhi*, tetapi *diciptakan bersama* dan *disodorkan* (“*co-created and delivered*”) oleh sektor swasta¹⁷. Skema **public-private partnership (PPP)** atau kemitraan publik-swasta, yang menjadi acuan model pelaksanaan proyek Food Estate, merupakan salah satu contoh di antara banyak praktik lain yang sudah berlangsung di Indonesia.

Pelaksanaan skema PPP untuk mengatur pertanian pangan melalui proyek Food Estate perlu dilihat dalam kaitannya dengan lintasan (*trajectory*) pembangunan Indonesia. Penting untuk diingat bahwa strategi pembangunan negara sangat berkaitan dengan rantai komoditas¹⁸. Rantai komoditas adalah “keseluruhan aktivitas yang terdapat di dalam desain, produksi, dan pemasaran dari suatu produk” dan hari ini rantai komoditas perlu dilihat dalam cakupan internasionalnya, yang mensyaratkan adanya organisasi kepengaturan yang bekerja secara global¹⁹. Pada titik ini, analisis **rantai komoditas global (global commodity chain)/rantai nilai global (global value chain)** diperlukan dalam mengamati konteks rezim neoliberal di mana upaya untuk menautkan produsen pangan (petani kecil) dengan rantai pasok global—dalam label pendekatan ‘rantai nilai untuk pembangunan’—telah menjadi anjuran dan dorongan umum bagi berbagai praktik pembangunan, baik melalui badan donor maupun institusi dan agen pembangunan global²⁰.

Dalam analisis Jeffrey Neilson, pendekatan tersebut merupakan upaya memperpanjang agenda pembangunan neoliberal guna memfasilitasi penetrasi kapital multinasional ke dalam ekonomi dan kehidupan pedesaan dan kaum miskin kota²¹. Konsep rantai nilai global/rantai komoditas global dapat digunakan untuk membantu menjelaskan mengapa proyek seperti Food Estate, dan secara khusus konsep *inclusive closed loop* dan pertanian-kontrak yang inheren di dalamnya, muncul sebagai prioritas kebijakan pertanian pangan Indonesia saat ini. Dalam kajian ini, konsep rantai nilai global membantu memperjelas gambaran peranan korporasi

¹⁷ Miller dan Harkins, “Corporate Strategy, Corporate Capture,” 582.

¹⁸ Gereffi, “A Commodity Chains Framework for Analyzing Global Industries,” 2.

¹⁹ Gereffi, 1–2.

²⁰ Neilson, “Value Chains, Neoliberalism and Development Practice.”

²¹ Neilson.

pertanian pangan raksasa di seputar pelaksanaan kebijakan pertanian terkini, dalam hal ini Food Estate, dan bagaimana mereka mengontrol sistem pangan. Dalam hal ini kita akan melihat seperti apa ‘perusahaan-perusahaan pemimpin’ berkonsolidasi melalui pengamatan atas platform *Partnership for Indonesia’s Sustainable Agriculture* atau PISAgro yang berasosiasi di level regional (Asia Tenggara) dengan Grow Asia. Hal ini mengkonfirmasi kembali pengamatan Neilson hampir sedekade silam, bahwa penerapan intervensi rantai nilai di Indonesia selalu memunculkan perusahaan sebagai mitra strategis pembangunan²².

Senada dengan pengertian rantai komoditas, konsep rantai nilai merujuk pada keseluruhan aktivitas yang disyaratkan untuk memproduksi suatu produk atau jasa, melalui tahapan berbeda-beda di dalam proses produksi, sampai pada konsumsi akhir dan pembuangan produk setelah digunakan²³. Aspek yang diperhatikan dalam analisis rantai nilai yaitu relasi antara ‘perusahaan pemimpin’ dalam membentuk peningkatan kesempatan (*upgrading opportunities*) bagi partisipan lain di dalam rantai nilai. Tiga kosakata penting yang saling berkaitan dalam hal ini adalah iklim usaha yang *kompetitif*, *strategi* perencanaan korporasi, dan *peningkatan* (kapasitas) industri (*industrial upgrading*). Konsep-konsep ini diarahkan untuk memahami operasi sistem industri di level internasional guna membaca bagaimana proses kapitalis menghasilkan kesempatan dan batasan bagi orang-orang di lokasi berbeda dalam ekonomi global. Kendati demikian batas cakupan dalam studi ini akan mempersempit pembacaan tersebut yaitu terhadap *kesempatan dan batasan* yang hadir dalam relasi antara perusahaan investor/offtaker dan petani kecil melalui mekanisme pertanian kontrak.

Perampasan Kontrol Melalui Pertanian Kontrak

Apa yang dimaksud dengan peningkatan kapasitas industri (*industrial upgrading*) dalam kerangka rantai nilai secara spesifik diwujudkan melalui pola pertanian kontrak. **Pertanian kontrak** adalah mekanisme produksi (usaha tani) berbasis kesepakatan antara satu atau lebih petani dengan kontraktor (pembeli) untuk melaksanakan produksi atas dasar kontrak, penentuan harga jual, dan periode waktu sebagaimana disepakati di awal.²⁴ Dalam relasi ini petani berperan sebagai ‘produsen langsung’ (*direct producer*) yang memasok hasil pertanian kepada kontraktor, dalam konteks Food Estate Sumatera Utara adalah perusahaan-perusahaan besar seperti Indofood, CalbeeWings, Ewindo, dan Parna Raya yang berperan sebagai investor sekaligus pembeli (*offtaker*) hasil panen. Makna *upgrading* dalam konteks ini adalah ketika petani kecil diinkorporasikan ke dalam rute agribisnis yang dikendalikan

²² Neilson, 59.

²³ Definisi rantai nilai dari Kaplinsky dan Morris, yang dikutip Neilson, 40–41.

²⁴ Clapp dan Isakson, 2018, h. 33 dalam White dan Wijaya, “What kind of labour regime is contract farming? Contracting and sharecropping in Java compared”; Easton dan Shepherd, 2001 dalam Bijman, “Contract Farming in Developing Countries: An Overview.”

(dipimpin) perusahaan. Melalui rute ini petani kecil terintegrasi dengan rantai pasok global tanpa mengesampingkan orientasi pasar domestik.

Dari perspektif ekonomi politik agraria, isu utama dalam pertanian kontrak yakni soal kekuasaan (*power*) dan kontrol. Perhatian pada relasi kuasa diarahkan pada relasi antara petani kecil dan kontraktor (perusahaan yang berinvestasi/offtaker). Pasalnya relasi kuasa ini kerap kali timpang, dan pengaturan kontrak lebih sering ditentukan oleh kepentingan kontraktor ketimbang petani kecil. Dalam kaitan dengan *upgrading*, perusahaan ditempatkan sebagai pihak yang dapat meningkatkan kapasitas petani kecil, yang diasumsikan sebagai subjek yang subordinat atau lebih terbelakang ketimbang perusahaan. Ketimpangan relasi kuasa akan sangat berkaitan dengan bagaimana tanah, tenaga kerja, dan pasar diatur untuk memenuhi tujuan-tujuan tertentu.

Pertanian kontrak merupakan sarana bagi kapital untuk mengontrol tanah dan tenaga kerja untuk ditundukkan kepada paksaan akumulasi kapital. Sebagai rezim kontrol atas tanah, pertanian kontrak perlu dipandang sama pentingnya dengan mekanisme perampasan lahan melalui penyingkiran petani dari tanahnya sebagai cara bagi kapital untuk mengontrol tanah dan melakukan ekstraksi surplus. Kontrol atas tanah yang dikendalikan logika akumulasi dan pemaksaan membuat petani kecil tidak berkuasa untuk mengontrol berbagai ketentuan yang muncul akibat dari keterlibatan dalam model kontrak²⁵. Soal ini akan dibahas lebih lanjut dalam pembahasan. Dalam studi ini, analisis dalam kajian ini tidak akan sampai pada pembuktian ekstraksi surplus karena periode studi ini tidak mencakup keseluruhan tahap pelaksanaan dari pertanian kontrak yang direncanakan. Namun demikian, **telaah atas isi kontrak** yang sudah diajukan oleh investor kepada para petani setidaknya dapat memberi prediksi berkenaan dengan keuntungan dan kerugian serta implikasi sosial, ekonomi, dan politik dari pertanian kontrak terhadap petani kecil.

Bentuk organisasi pertanian kontrak mesti dicermati dalam “konteks sosial dan politik yang spesifik dan konkret”²⁶ termasuk “bagaimana pengaturan investasi agribisnis ... berfungsi pada konteks yang spesifik”²⁷. Untuk melihat bagaimana pertanian kontrak diakomodir di dalam proyek Food Estate, kita akan melihat dan menempatkan Food Estate pada konteks pendalaman rezim pasar bebas dan pengintegrasian petani kecil ke dalam rantai pasok global yang didukung oleh kebijakan pertanian negara. Pandemi Covid-19 juga perlu diperhatikan tatkala krisis ditanggapi dan direspon dengan mengutamakan logika ekonomi (krisis sebagai peluang bisnis).

Ketika digadang-gadang sebagai jalan keluar sekaligus potensi yang dapat diperoleh dari krisis, bagaimana persisnya keuntungan dan kerugian diproduksi dan didistribusi dalam pertanian kontrak ala Food Estate dapat ditelaah melalui analisis atas *isi* dan *fungsi* dari kontrak itu

²⁵ Vicol, “Is Contract Farming an Inclusive Alternative to Land Grabbing?”

²⁶ White, “Inti dan Plasma: Pertanian Kontrak dan Pelaksanaan Kekuasaan di Dataran Tinggi Jawa Barat.”

²⁷ Vicol, “Is Contract Farming an Inclusive Alternative to Land Grabbing?”

sendiri²⁸. Keuntungan dan kerugian di dalam relasi kontrak ditentukan oleh fungsi dari kontrak ketimbang bentuk relasinya. Fungsi ini berkaitan dengan “penyeimbangan aktual antara beban dan benefit” yang ditentukan oleh relasi kuasa di antara pihak-pihak yang terlibat. Oleh karenanya, isi dari kontrak, yang akan mencerminkan distribusi aktual antara beban dan benefit, perlu dicermati dan dianalisis. Dari sinilah relasi yang tercermin di dalam kontrak itu dapat diketahui dan dapat memperlihatkan ketimpangan relasi kuasa. Dengan mengekspos hal ini, maka wujud dari perampasan kontrol dapat diperlihatkan.

Borras dkk. mendefinisikan **perampasan kontrol** (*control grabbing*) sebagai “kuasa untuk mengontrol tanah dan sumber daya yang terkait dengannya, seperti air, untuk mengambil manfaat berdasarkan kontrol tersebut”. Perampasan kontrol perlu diletakkan dalam konteks analisis transformasi agraria kapitalistik berkenaan dengan cara bagaimana tanah dan sumber daya yang terkait dengannya dikontrol, kemudian dimaknai dan digunakan untuk kepentingan yang ditentukan oleh paksaan akumulasi kapital. Perampasan kontrol bersifat relasional dan politis sehingga penting untuk memerhatikan relasi kuasa di antara pihak-pihak yang saling terhubung. Bentuk dari perampasan kontrol itu beragam dan tidak selalu mensyaratkan *pengusiran* petani dari tanahnya²⁹. Inilah pentingnya untuk menempatkan proyek Food Estate dalam konteks rantai nilai global dan mengekspos *corporate capture* di dalam proses tersebut sehingga usaha untuk mentransformasi pertanian pangan di bawah kepentingan dan paksaan akumulasi kapital dapat dikenali.

Sebagaimana ditemui Huggins dalam studinya di Rwanda (2014), perampasan kontrol terjadi manakala negara mengorientasikan sumber daya publik (tanah, tenaga kerja) untuk kepentingan privat. Kasus pertanian kontrak yang dijadikan ilustrasi perampasan kontrol sebagaimana diuraikan Huggins sangat relevan dan penting untuk dipahami untuk memperlihatkan sistem pertanian global dan pembangunan pertanian (serta investasi) terkini yang dicirikan oleh usaha untuk mendorong “petani kecil mengintegrasikan aktivitas produksinya ke dalam agribisnis dan struktur kepengaturan baru yang dipromosikan sebagai infrastruktur bagi akumulasi kapital”.³⁰

Pertanyaannya, di mana peran pemerintah? Diskusi tentang peran negara di dalam periode neoliberal atau kapitalisme-lanjut menyoroiti kecenderungan susutnya peran negara sehingga peran sektor swasta semakin besar dalam mengatur dan menguasai ranah kehidupan publik, termasuk urusan pangan dan pertanian.

Sangat penting untuk memerhatikan bagaimana negara berperan dalam memuluskan jalan bagi investasi dalam sektor pertanian yang pada gilirannya mendorong intensifikasi pertanian skala-kecil melalui pertanian kontrak. Perhatian atas *kontrol* diperlukan untuk

²⁸ White dan Wijaya, “What kind of labour regime is contract farming? Contracting and sharecropping in Java compared.”

²⁹ Borras dkk., “Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation.”

³⁰ Amanor, 2012 dalam Huggins, “‘Control Grabbing’ and Small-Scale Agricultural Intensification.”

membedakannya dengan *kepemilikan*, sebab “perubahan di dalam kontrol atas tanah dan sumber daya tidak mengharuskan keterlibatan pemindahan petani setempat”.

Paksaan akumulasi kapital yang dikondisikan melalui perampasan kontrol atas tanah juga perlu dipandang sebagai upaya melucuti hak-hak petani semenjak terdapat bermacam hak yang berhimpun pada hak atas tanah (*bundle of rights*), seperti hak untuk menentukan sistem pertanian, tanaman atau komoditas, serta hak atas pangan dan gizi. Dalam kaitan dengan ini kerangka Hak Asasi Manusia berkenaan dengan hak atas pangan dan gizi serta hak-hak petani sebagaimana telah dirumuskan di dalam Kovenan International tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOB) dan Deklarasi Hak Asasi Petani dan Orang yang Bekerja di Pedesaan (UNDROP) harus diangkat untuk menunjukkan pelucutan hak tersebut.



Hak Atas Pangan

Klaim ‘untuk ketahanan pangan nasional’ dari setiap proyek pembangunan berskala besar seperti Food Estate perlu disikapi secara kritis. Seringkali imajinasi abstrak “memberi makan bangsa” menjadi acuan utama dalam mengkonstruksi kebijakan pertanian pangan di Indonesia³¹ tetapi dimensi konkret hak atas pangan di tingkat komunitas dan rumah tangga acapkali diabaikan³². Selain itu, setiap pilihan dan praktik kebijakan pertanian akan selalu berdampak pada relasi atas tanah, tenaga kerja, dan pasar, serta kehidupan di level lokal yang bertalian erat dengan pemenuhan pangan³³. Oleh karenanya klaim proyek seperti Food Estate perlu diperiksa melalui kerangka **hak atas pangan dan gizi**.

Hak atas pangan yang layak (*the right to adequate food*) dipahami sebagai hak yang terwujud ketika setiap laki-laki, perempuan, dan anak, baik secara individual ataupun dalam komunitas

³¹ Neilson dan Wright, “The State and Food Security Discourses of Indonesia.”

³² Hadiprayitno, “Food Security and Human Rights in Indonesia.”

³³ McCarthy dan Obidzinski, “Framing the Food Poverty Question.”

bersama individu yang lain, memiliki *akses fisik dan ekonomi setiap saat* atau *sarana yang memadai* dalam *pengadaan atas pangan*³⁴.

Acapkali, hak atas pangan dilihat semata-mata sebagai capaian ketahanan pangan ataupun kedaulatan pangan. Ketiga hal ini bertalian erat, akan tetapi konsep hak atas pangan tidak dapat disederhanakan hanya dalam tataran ketahanan atau kedaulatan pangan. Memonitor atau memantau terwujudnya hak ini dalam suatu komunitas, atau di suatu lokasi, juga berbeda dari sekadar melihat tercapainya ketahanan pangan.

Mengaplikasikan kerangka pemantauan hak atas pangan dan gizi berarti memasukkan tiga hal yang patut ditelisik dan ditelaah secara kritis, dalam hal ini: (1) muatan inti hak atas pangan; (2) kewajiban negara; dan (3) prinsip-prinsip hak asasi manusia³⁵ yang dikontekstualisasikan dengan proyek Food Estate di tiga lokasi penelitian. Adapun, muatan inti, yang bertujuan untuk menunjukkan sejauh mana hak atas pangan terwujud di suatu tempat, terdiri dari empat komponen penting: (a) ketersediaan, (b) kecukupan, (c) keterjangkauan/akses, dan (4) keberlanjutan (Lihat **Diagram 2**).

Diagram 2. Muatan Inti Hak Atas Pangan

Ketersediaan: keberadaan atau proses mengupayakan keberadaan suatu pangan di suatu daerah/komunitas yang sistem produksi, distribusi, pemrosesan, dan pemasaran yang memadai.

Kecukupan: dapat memenuhi kebutuhan pangan seseorang/suatu komunitas baik secara kualitas (gizi dan keamanan pangan) dan kuantitas (jumlah), dan dapat diterima secara budaya.

Keterjangkauan/Akses: dapat diakses secara ekonomi ataupun fisik, baik melalui pendapatan, bantuan sosial, atau subsistensi sumber daya produktif

Keberlanjutan: masih tersedia dan dapat diakses dalam jangka panjang, terutama untuk generasi selanjutnya.

Sumber: FIAN Indonesia (2018) dan Shabia (2021)

Empat komponen di atas kemudian akan mengantarkan ke poin selanjutnya, yakni terkait dengan dua pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam hak asasi manusia. Yang pertama adalah pemegang hak (*right-holders*), yang mencakup seluruh individu tanpa kecuali, sedangkan yang kedua adalah pemangku kewajiban (*duty-bearers*), dalam konteks Indonesia merupakan seluruh lembaga negara, baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif, hingga lembaga independen setingkat negara. Keterangan terakhir ini membawa konsekuensi bahwa Indonesia, yang mengakui hak atas pangan,³⁶ harus menjalankan peran dalam upaya realisasi progresif hak atas pangan. Peran negara ini terbagi menjadi tiga (Lihat **Tabel 1**), dan apabila

³⁴ Lihat Komentar Umum Komite Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya No. 12: Hak Atas Pangan yang Layak (CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food), Pasal 11, Diakses dari <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>. Cetak miring penekanan dari penulis.

³⁵ Lihat FAO, 2014, Procedures for monitoring the right to food, hlm. 2

³⁶ FIAN Indonesia, 2018, Kerangka Hukum Hak Atas Pangan dan Gizi di Indonesia, hlm. 12, dokumen tidak dipublikasi.

muatan normatif tadi menunjukkan adanya suatu permasalahan, dan negara tidak melakukan intervensi perbaikan dan/atau malah menjadi “biang kerok” atas permasalahan tersebut, hal ini dapat mengindikasikan sebuah pelanggaran hak atas pangan.

Tabel 1. Kewajiban Negara dalam Realisasi Progresif Hak Atas Pangan

RUANG KEWAJIBAN	LINGKUP	PENJELASAN
Penghormatan (<i>respect</i>)		Negara tidak mengambil langkah-langkah yang justru mencegah/menyingkirkan individu dalam realisasi pangan.
Perlindungan (<i>protect</i>)		Negara memastikan bahwa pihak ketiga atau individu tidak menyingkirkan individu dalam realisasi pangan.
Pemenuhan		
Fasilitasi		Negara terlibat secara aktif untuk memperkuat akses dan pemanfaatan orang pada sumberdaya dan cara-cara untuk kepastian sumber penghidupan.
Penyediaan		Ketika individu atau kelompok tidak mampu untuk memenuhi hak atas pangan dengan cara yang dimilikinya karena alasan di luar kendalinya, negara berkewajiban untuk menyediakan hak tersebut secara langsung seperti korban bencana alam atau bencana lainnya.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa kebijakan pertanian pangan sejatinya perlu berpedoman pada tanggung jawab negara sebagai *duty-bearers* untuk memenuhi hak atas pangan. Oleh karena itu, studi ini hendak memeriksa bagaimana kebijakan Food Estate, yang berintikan pada pola pertanian kontrak guna memfasilitasi integrasi petani kecil dengan rantai pasok yang dikuasai korporasi, dalam praktiknya memenuhi atau justru melanggar realisasi hak atas pangan pada komunitas terdampak proyek.

[2]

KONTEKS FOOD ESTATE DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN-PANGAN DAN ERA JOKOWI



2.1. JEBAKAN KORPORASI DALAM KEBIJAKAN PERTANIAN PANGAN DI INDONESIA

2.1.1 Rezim Neoliberal, Rantai Nilai Global, dan Agribisnis

Pengamatan atas proyek Food Estate tidak bisa dilepaskan dari konteks ekonomi politik yang mengkondisikan kemunculannya. Pertama-tama, kita perlu melihat kondisi struktural ekonomi Indonesia di dalam ekonomi global saat ini. Sebagaimana diketahui, model perekonomian Indonesia pascakolonial sangat bertumpu pada produksi bahan baku mentah berbasis eksploitasi sumber daya alam. Akibat dari sumber devisa yang bergantung pada komoditas sumber daya alam tersebut, ditambah dengan ketergantungan terhadap investasi dari luar negeri untuk membiayai pembangunan, Indonesia senantiasa menghadapi masalah struktural seperti defisit transaksi berjalan. Kondisi ini membuat Indonesia sulit untuk berkompetisi di dalam situasi pasar bebas hari ini sehingga transformasi struktural diperlukan guna meningkatkan daya saing Indonesia di pasar bebas¹.

Transformasi struktural yang berorientasi pada produksi komoditas bernilai tambah menjadi pekerjaan rumah penting pemerintahan Presiden Joko Widodo. Dalam Rencana Pembangunan

¹ Hertanti dkk., "Framing Paper IGJ: RUU Omnibus Cipta Lapangan Kerja"; Hertanti, "Food Estate & Daya Saing Ekonomi Indonesia dalam Agenda GVC."

Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, pemerintah menerjemahkan upaya tersebut ke dalam program-program prioritas nasional khususnya revitalisasi industri pengolahan yang didukung oleh modernisasi pertanian, hilirasi pertambangan, pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan, dan transformasi sektor jasa. Program-program tersebut diarahkan untuk meningkatkan nilai tambah produksi. Hal ini juga menjadi strategi guna menarik investasi dari luar negeri sekaligus upaya menempatkan Indonesia sebagai *hub* kawasan niaga internasional².

Dalam konteks globalisasi dan rezim neoliberal hari ini, pendekatan ‘rantai nilai untuk pembangunan’ telah menjadi resep yang banyak dianjurkan lembaga donor dan institusi pembangunan global³. Perlu diingat bahwa strategi pembangunan negara sangat berkaitan dengan rantai nilai/komoditas⁴. Oleh karena itu kebijakan pembangunan suatu negara perlu dilihat dalam hubungannya dengan kondisi rantai nilai global. Dalam pemahaman tersebut, kepentingan Indonesia untuk meningkatkan nilai tambah produk bertujuan untuk meningkatkan daya saing Indonesia dalam rantai pasok global dan perdagangan bebas. Sebagaimana dilaporkan Bank Dunia pada 2019 lalu dalam *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*, Indonesia termasuk negara yang keterlibatannya minim di dalam rantai pasok global dan ini berkonsekuensi pada rendahnya minat investor untuk berinvestasi di Indonesia⁵. Bank Dunia menyarankan agar Indonesia meningkatkan peran dalam rantai nilai global sebab diyakini bahwa ekspansi rantai nilai terutama dengan tren bergesernya kekuatan rantai nilai ke Dunia Selatan dapat meloloskan dunia dari krisis ekonomi (kapitalisme)⁶. Dengan begitu, pertumbuhan ekonomi baru bisa dicetak dan investasi bergulir kembali. Syaratnya, negara mesti memiliki produk inovatif dan padat modal yang dapat dihasilkan apabila melakukan transisi untuk merekonfigurasi tenaga kerja, konektivitas, dan regulasi kelembagaan. Saran inilah yang diterima pemerintah dan diterjemahkan melalui serangkaian upaya, seperti RPJMN 2020-2024 dan deregulasi melalui UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) dan UU No. 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara.

Terkait dengan sektor pertanian pangan, UU Cipta Kerja menghadirkan konsekuensi penting dalam usaha melancarkan arus perdagangan bebas dari hambatan-hambatan birokrasi yang ada. Secara umum, praktik “sapu jagat” yang mencirikan UU Cipta Kerja merupakan ekspresi dari logika (percepatan) penyesuaian regulasi (deregulasi) di mana berbagai undang-undang

² Hertanti, “Food Estate & Daya Saing Ekonomi Indonesia dalam Agenda GVC.”

³ Neilson, “Value Chains, Neoliberalism and Development Practice,” 44–48.

⁴ Gereffi, “A Commodity Chains Framework for Analyzing Global Industries,” 2.

⁵ World Bank (Washington, District of Columbia), *World Development Report 2020*; Hertanti, “Food Estate & Daya Saing Ekonomi Indonesia dalam Agenda GVC.”

⁶ Hertanti, “Food Estate & Daya Saing Ekonomi Indonesia dalam Agenda GVC.”

yang sifatnya lintas-sektoral dimasukkan ke dalam keranjang yang sama dengan bertujuan memangkas aturan yang menghambat investasi dalam “sekali pukul”.

Berkaitan dengan pertanian pangan, revisi dilakukan atas empat undang-undang yaitu UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, serta UU No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura. Revisi ini dilakukan akibat gugatan dari Amerika Serikat, Selandia Baru, dan Brazil melalui panel *Dispute Settlement Body* dalam Organisasi Perdagangan Dunia atau *World Trade Organization* (WTO) karena keempat undang-undang dianggap bertentangan dengan ketentuan WTO terhadap aturan impor pangan yang lebih longgar guna melancarkan arus ekspor-impor pangan⁷ (baca: perdagangan bebas). Salah satu butir yang direvisi yaitu pasal 14 dan 36 dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang membuat mekanisme impor kini berkedudukan sejajar dengan produksi dan cadangan pangan dalam negeri sebagai pilihan penyediaan pangan nasional.⁸

Dalam kerangka perdagangan bebas, ketika Indonesia ditekan untuk melonggarkan pintu impor, maka kepentingan untuk mendorong produk ekspor menjadi urgen agar negara tidak sempoyongan dalam berkompetisi di tingkat global. Pada titik inilah kita dapat meletakkan rasionalisasi dan fungsi proyek Food Estate. Ditinjau dari aspek organisasi produksi dan distribusinya, Food Estate merupakan sarana untuk mendukung produksi produk pangan bernilai tambah dan penguatan integrasi dengan rantai nilai global. Hal ini dapat dikenali pada model *inclusive closed loop*, pertanian kontrak, dan kepentingan perusahaan bisnis pangan raksasa yang terpaut dalam Food Estate.

Dari segi kepentingan negara dalam kerangka ‘rantai nilai untuk pembangunan’, proyek Food Estate penting untuk digencarkan. Sudah tentu potensinya dalam membatasi hutan untuk membangun lahan pangan baru sangat mengkhawatirkan⁹. Lebih parah lagi, pertanian yang hendak dilaksanakan pada lahan pangan baru Food Estate (“kawasan pertanian berbasis korporasi petani”) merupakan pertanian yang dikendalikan kepentingan perusahaan agribisnis dalam kaitannya dengan rantai pasok global, maupun orientasi pada pasar domestik. Oleh karena itu, di samping memerhatikan konsekuensi pada relasi atas tanah (penataan ruang) sebagaimana telah banyak disoroti, adalah penting juga untuk membedah praktik pertanian

⁷ “Tunduk Pada WTO, Omnibus Law Ancam Kedaulatan Pangan”; “RUU Cipta Kerja Adopsi Rezim Pasar Bebas Yang Mengancam Kedaulatan Petani dan Pangan Nasional”; Gunawan, “Tantangan UU Cipta Kerja Terhadap Pemenuhan Hak atas Pangan.”

⁸ Gunawan, “Tantangan UU Cipta Kerja Terhadap Pemenuhan Hak atas Pangan,” 7.

⁹ ICEL, “Analisis Hukum Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan Lindung”; Yayasan Madani Berkelanjutan, “Menakar Ancaman Terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan”; “Menelan Hutan Indonesia.”

seperti apa yang mau dijalankan melalui proyek ini dan *kepentingan-kepentingan siapa* yang paling diakomodir.

Bagian berikutnya akan menetengahkan bagaimana kepentingan privat (perusahaan agribisnis) tampil sangat kentara dalam mempengaruhi kebijakan pertanian pangan termasuk peranannya dalam proyek Food Estate. Menempatkan Food Estate pada proses kebijakan pertanian pangan secara umum penting untuk melihat aspek politik proyek tersebut.

2.1.2 Jebakan Korporasi dan Kebijakan Pertanian Pangan

Dalam kerangka strategi pembangunan dengan pendekatan rantai nilai global, pengamatan terhadap kebijakan pertanian pangan Indonesia saat ini perlu memerhatikan aspek pengaturan (*governance*) yang memungkinkan terfasilitasinya kepentingan privat sebagai aktor penting dalam rantai pasok global. Moda kepengaturan neoliberal yang menjadi arus utama saat ini dapat dijumpai pada konsep *partnership governance* (pengaturan melalui kemitraan), khususnya skema *public-privat partnership* (PPP)¹⁰ atau kemitraan publik-privat. Berkaitan dengan hal ini kita akan mengamati seperti apa moda tersebut bekerja di sektor pertanian pangan mulai dari tingkatan global, yang diturunkan pada tingkat regional dan nasional. Pengamatan ini hendak menunjukkan bagaimana kepentingan privat yang dijalankan perusahaan-perusahaan bisnis pangan memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan pertanian pangan di Indonesia.

Pengaturan pertanian pangan melalui skema PPP yang berwujud lembaga multipihak di tingkat global tercermin pada inisiatif *New Vision for Agriculture* yang diluncurkan tahun 2009. Secara struktur organisasional, inisiatif ini merupakan bagian dari proyek '*Shaping the Future of Global Public Goods*' yang digagas World Economic Forum (Forum Ekonomi Dunia). *New Vision* dikomandoi oleh 29 perusahaan global di bisnis pangan guna menghadapi tantangan keberlanjutan pertanian pangan dunia. Perusahaan tersebut bergerak di berbagai bidang mencakup hulu dan hilir pangan, termasuk ritel; antara lain Bayer CropScience, Cargill, Monsanto, Nestle, Unilever, Walmart, dan Sinar Mas Agribusiness & Food. Visinya adalah mewujudkan ketahanan pangan, keberlanjutan lingkungan, dan kesempatan ekonomi. Inisiatif ini memanfaatkan skema PPP untuk merealisasikan tujuan bersama mereka, yaitu peningkatan produksi pertanian sebesar 20%, penurunan emisi 20%, dan penurunan angka kemiskinan 20% untuk setiap dekade. Skema PPP diwujudkan dalam bentuk platform multipihak (*multi-stakeholder*) yang menjadi sarana pelaksanaan pendekatan berbasis-pasar (*market-based solutions*) dalam mencapai tujuannya. Di level negara, inisiatif tersebut telah berlangsung di

¹⁰ Miller dan Harkins, "Corporate Strategy, Corporate Capture"; Neilson, "Value Chains, Neoliberalism and Development Practice."

Indonesia, Meksiko, Vietnam, dan India, serta di Afrika melalui platform kemitraan Grow Africa yang melibatkan tujuh negara¹¹, sementara di level kawasan seperti Grow Latin America (Amerika Latin) dan Grow Asia (Asia)¹².

Aktivitas *New Vision* dilakukan dalam dua tataran. Pada tataran global, mereka memfasilitasi dialog antara sektor swasta dan publik (baca: pemerintahan negara) dalam perhelatan G20 melalui B20 Food Security Task Force (Kelompok Kerja Ketahanan Pangan B20) dan melalui jejaring informal seperti Global Agenda Council on Food Security (Dewan Agenda Global untuk Ketahanan Pangan). Sedangkan pada tataran nasional, melalui platform multipihak yang dibentuk di satu negara, mereka bertugas mengeratkan sektor swasta dengan pemerintah serta organisasi global, lembaga non-pemerintah, dan masyarakat sipil (termasuk petani) untuk bersama-sama mengakselerasi pertumbuhan sektor pertanian melalui rantai nilai pangan yang spesifik dari tiap wilayah. Fokus kerja mereka yaitu peningkatan investasi, menguatkan peran pasar melalui ekspansi pada (pelibatan) petani, serta meningkatkan keberlanjutan lingkungan dan akses atas pangan bernutrisi. Fokus tersebut mengerucut dalam agenda utama yaitu mengintegrasikan petani dengan perusahaan multinasional, melalui pertanian kontrak maupun perkebunan inti¹³.

Dapat dikatakan bahwa *New Vision* merupakan platform yang menampung kesamaan kepentingan politik dari perusahaan-perusahaan global di bisnis pangan dan menjadi kelompok lobi yang dapat menyalurkan kepentingan privat kepada pemerintah¹⁴. Visi, tujuan, aktivitas, dan kelembagaan dalam skema PPP yang bentuknya multipihak ala *New Vision* disalin dan diturunkan dalam level regional melalui platform Grow dan di level nasional (Indonesia) dalam PISAgro.

Grow merupakan platform multipihak di mana perusahaan bisnis pangan berupaya mengintervensi pasar utama yang sedang tumbuh dalam industri pangan global yaitu wilayah Amerika Latin, Afrika, dan Asia. Program Grow Asia bernaung di bawah Asosiasi Negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) pada seksi *Food Security Framework*. Program ini diluncurkan tahun 2014 dengan partisipasi dari kementerian pertanian di delapan negara ASEAN dan saat ini sekretariat ASEAN berperan langsung dalam kolaborasi untuk mengimplementasikan aktivitas Grow. Yang menarik, meskipun Grow adalah inisiatif dari perusahaan akan tetapi ia didanai oleh negara. Grow Asia didanai antara lain oleh pemerintah Australia dan Kanada melalui lembaga dana untuk pembangunan mereka. Kebanyakan proyek korporasi di bawah naungan Grow merupakan investasi yang ditawarkan (*proposed investment*) dan di sini perusahaan-lah

¹¹ "New Vision for Agriculture - Climate Initiatives Platform."

¹² GRAIN, "Grow-ing Disaster; The Fortune 500 goes farming."

¹³ "New Vision for Agriculture - Climate Initiatives Platform."

¹⁴ GRAIN, "Grow-ing Disaster; The Fortune 500 goes farming," 4.

yang menggaet agensi publik seperti lembaga non-pemerintah dan kelompok petani untuk mendukung proyek mereka¹⁵. Inilah yang kita jumpai pada aktivitas PISAgro di Indonesia.

Gambar 3. Anggota PISAgro

Partners	
National Partners	
International Partners	SMKPP Sembawa Polbangtan Medan Polbangtan Bogor Polbangtan Malang International Finance Corporation (IFC) Rabobank Indonesia Bank Andara Bank Negara Indonesia (BNI) Swiss-Re Koltiva Indonesian Coffee and Cocoa Research Institute (ICCRI) Cocoa Sustainability Partnership (CSP) SECO-Switzerland MCA-Indonesia Bank BTPN Instiper, DI Yogyakarta Michelin Sregrip GIZ Goodyear Conservation International SNV Bogor Institute of Agriculture Bank BTPN Indonesian Bureau of Logistics (BULOG) Bank Negara Indonesia (BNI) University of Gajah Mada GAKOPTINDO Medco Kubota Five Vocational High School (SMKs) in Merauke Regency, Papua Regional government of Merauke Regency Ministry of Education
	Svillages Brawijaya University CSIRO Milk Cooperatives Bank BTPN Great Giant Pineapple East West Seed Indonesia PT Suryonusa Agromakmur University of Mataram Assessment Institute of Agriculture Technology of West Nusa Tenggara & East Java Tiga Pilar Sejahtera Food BRI Agro PT Perkebunan Nusantara III Indonesian Palm Oil Association (GAPKI) SPKS (Palm Oil Smallholders Union) Directorate General of Plantation, Ministry of Agriculture Telkomsel OK Bank ACA Insurance Directorate General of Food Crops, Ministry of Agriculture Directorate General of Legumes and Tuber Crops, Ministry of Agriculture Sarana Tani Pirelli LPP Yogyakarta Provincial Government of West Nusa Tenggara & East Java PT Triputra Agro Persada STIPAP Medan

Sumber: situs web PISAgro

(<https://www.pisagro.org/partners/national>)

Tugas Grow adalah mempengaruhi serta melobi pemerintah. Melalui skema PPP, perusahaan-perusahaan anggota Grow dapat memperoleh akses langsung kepada kementerian dan jajaran petinggi pemerintah. Seperti *New Vision*, sasaran Grow Asia adalah komoditas pangan bernilai tinggi. Organisasi kerja mereka terdiri dari kelompok-kelompok kerja yang fokus pada satu komoditas. Kelompok kerja ini dipimpin oleh sebuah ‘perusahaan pemimpin’ (yang usahanya terkait dengan satu komoditas tersebut) dan lembaga pemerintah. Grow berperan dalam memobilisasi investasi perusahaan dalam rangka membangun integrasi vertikal rantai pasok

¹⁵ GRAIN, 4–5.

tanaman komoditas serta penyediaan pasar input pertanian bagi perusahaan-perusahaan anggota melalui model pertanian kontrak yang dikemas dengan sampel “pertanian inklusif”¹⁶.

Dari sini dapat dilihat bahwa pelaksanaan agenda Grow adalah untuk memastikan pasokan bahan baku mentah dari petani untuk agribisnis para ‘perusahaan pemimpin’, serta menjamin konsumsi produk industri input pertanian (bibit, pupuk, pestisida) oleh petani. Semua kepentingan ini diikat melalui pertanian kontrak. Dengan melihat cara kerja Grow, dan struktur nasionalnya di Indonesia PISAgro, jebakan korporasi dalam pertanian pangan hari ini dapat dikenali.

Di Indonesia kebutuhan terhadap platform PPP di bidang pertanian disampaikan oleh Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan pada Forum Ekonomi Dunia di Jakarta tahun 2011. Permintaan ini segera direspon oleh tujuh perusahaan raksasa bisnis pangan yakni Bayer CropScience, Indofood, McKinsey&Company, Nestlé, Sinar Mas, Syngenta dan Unilever dengan mendirikan *Partnership for Indonesia’s Sustainable Agriculture* (PISAgro) yang secara formal disahkan pada 20 April 2012. Platform kemitraan ini bertujuan untuk mendukung pemerintah menangani ketahanan pangan dengan cara meningkatkan produksi komoditas pertanian dan penghidupan petani kecil.

Tahun 2015 PISAgro bergabung dengan platform Grow Asia sebagai *official country partnership* di Indonesia. Komite PISAgro terdiri dari wakil menteri pertanian, wakil menteri perdagangan, dan tujuh perusahaan pendiri. Struktur organisasi PISAgro dibagi ke dalam beberapa kelompok kerja yang fokus pada satu komoditas yang diketuai oleh satu perusahaan. Misalnya, Indofood untuk kentang dan Sinar Mas untuk kelapa sawit. Kelompok-kelompok kerja ini menjalin kerjasama dengan berbagai pemangku kepentingan dalam rantai pasok untuk mengembangkan strategi dan rencana kerja untuk delapan komoditas (kelapa sawit, kakao, susu, jagung, beras, kedelai, kentang, dan kopi). Strategi dan rencana ini diorientasikan agar dapat direplikasi untuk dikembangkan ke seluruh daerah di Indonesia¹⁷.

Agenda PISAgro adalah mengintegrasikan petani kecil dengan rantai pasok komoditas. Dalam sebuah wawancara, Insan Syafaat (Direktur Eksekutif PISAgro) memberikan keterangan:

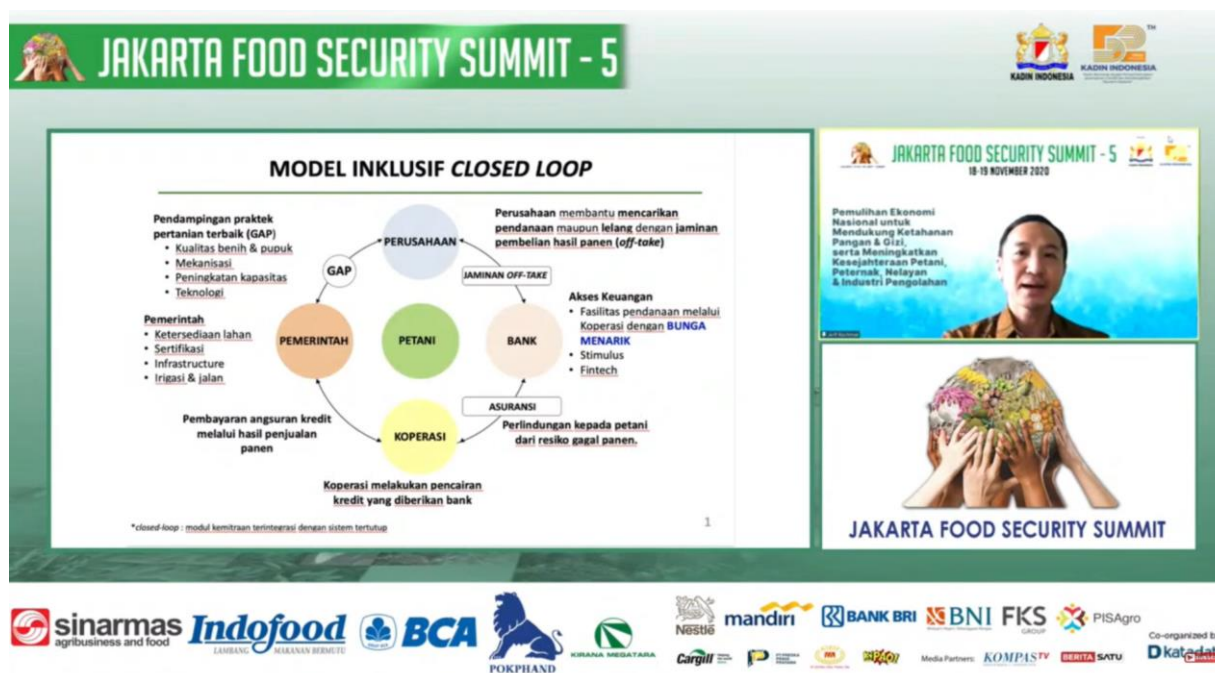
“Sektor pertanian di Indonesia ditopang oleh petani kecil, mereka merupakan aktor sentral pada sebagian besar rantai pasok komoditas di negeri ini. Meskipun memiliki peran krusial dalam menjamin ketahanan pangan bagi Indonesia, petani kecil kerap berhadapan dengan tantangan organisasional, produktivitas, finansial, legal, dan keberlanjutan. Memperbaiki

¹⁶ GRAIN, 11, 13.

¹⁷ Untuk lebih lengkap melihat profil, struktur organisasi, dan aktivitas PISAgro lihat <https://www.pisagro.org/>. Untuk gambaran yang sama tentang Grow Asia, lihat <https://www.growasia.org/>.

penghidupan serta praktik yang bertanggung jawab dari petani kecil adalah kunci dalam memperbaiki sektor pertanian di Indonesia.

Di PISAgro, kami belajar bahwa pendekatan terbaik untuk mengatasi tantangan yang dihadapi rantai nilai petani kecil yakni dengan kolaborasi multipihak. Kami menyebut pendekatan ini sebagai “model *Closed-Loop*”, di mana perusahaan bekerja bersama-sama dengan koperasi petani, pemerintah, sektor finansial, dan organisasi masyarakat sipil untuk meningkatkan produktivitas, keuntungan, dan keberlanjutan lingkungan dari petani kecil.”¹⁸



Gambar 4. Skema Closed-Loop/Inclusive Closed-Loop

Sumber: Presentasi dari Jakarta Food Security Summit

Informasi ini menunjukkan bahwa sektor swasta (perusahaan bisnis pangan) sadar bahwa petani kecil merupakan aktor penting dalam rantai pasok komoditas agribisnis mereka. Platform multipihak dianggap sebagai cara terbaik untuk mengintegrasikan petani kecil dengan rantai pasok yang dikuasai perusahaan agribisnis. Di sini kita juga mengetahui bahwa model *closed-loop* atau *inclusive closed-loop* (“pertanian inklusif” dalam terminologi Grow) yang merupakan implementasi skema multipihak dalam organisasi produksi-distribusi pertanian pangan, adalah inisiatif dari sektor swasta.

Akomodasi model *closed-loop* dalam proyek Food Estate memperlihatkan pengaruh dari kepentingan korporasi terhadap kebijakan pertanian. Meski tidak menggunakan istilah

¹⁸ Diterjemahkan dari wawancara dengan Direktur Eksekutif PISAgro, Insan Syafaat. Lihat Grow Asia, “Meet Our Indonesia Partnerships’ New Executive Director, Insan Syafaat.”

“closed-loop”, deskripsi atas model ini dapat kita jumpai dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 Tahun 2018 khususnya pada uraian konsep “kawasan pertanian berbasis korporasi petani”. Jika korporasi petani merujuk pada upaya konsolidasi petani ke dalam suatu kelembagaan ekonomi, model *closed-loop* menyediakan kerangka kerja bagi korporasi petani untuk saling terhubung dengan pemangku kepentingan lain seperti investor/offtaker (perusahaan), pemerintah, dan perbankan, sebagaimana diterangkan dalam kutipan wawancara di atas.

Ditinjau dari aspek strategi perusahaan, PISAgro merupakan sarana bagi kepentingan privat untuk melakukan pendekatan secara *langsung* dalam mempengaruhi kebijakan (pemerintah). PISAgro menjadi mitra resmi Kementerian Pertanian untuk mengembangkan klaster pertanian, mengacu pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 Tahun 2018 yang di dalamnya memuat konsep kawasan pertanian berbasis korporasi petani¹⁹. PISAgro terlibat aktif dalam proses kebijakan. Misalnya, pada 2018, PISAgro bersama KADIN meluncurkan kesepakatan investasi dengan Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian (BPPSDMP) Kementerian Pertanian. Kegiatan ini dalam rangka mempercepat perizinan investasi sektor pangan di seluruh Indonesia²⁰. Pada 2021, bekerja sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), PISAgro terlibat untuk membahas peranan korporasi petani dalam pertanian berkelanjutan serta pembahasan draft Peraturan Pemerintah tentang Korporasi Petani²¹.

Di samping melakukan pendekatan secara langsung kepada pemerintah, PISAgro juga menyalurkan pandangan dan kepentingannya kepada institusi pendidikan dan media. PISAgro menjalin kerjasama dengan Politeknik Pembangunan Pertanian (Polbangtan) yang secara struktur organisasi merupakan Unit Pelaksana Teknis di dalam Kementerian Pertanian²². Polbangtan adalah lembaga pendidikan tinggi (jenjang Diploma 3 dan 4) yang secara khusus berperan dalam menyiapkan tenaga ahli penyuluh pertanian. Kemitraan dengan Polbangtan strategis sebab paradigma dan pendekatan pembangunan berbasis pasar yang diusung PISAgro dapat ditanamkan sejak dini kepada calon tenaga-tenaga penyuluh pertanian, di antaranya dengan terlibat dalam merancang kurikulum²³.

Dalam mendiseminasi aktivitas dan pandangannya PISAgro bekerjasama dengan tabloid pertanian yang populer yakni *Trubus* dan *Sinar Tani*. Strategi *tidak langsung* seperti ini berperan penting dalam membentuk cara pandang (dan ideologi), serta diskursus pembangunan pertanian yang berakar pada paradigma ekonomi liberal. Baik pendekatan secara *langsung* dan *tidak langsung* memperlihatkan bagaimana PISAgro berupaya mendominasi informasi dan mempengaruhi kebijakan²⁴ pertanian pangan.

¹⁹ “Kementan-PISAgro Komitmen Bangun Klaster Pertanian.”

²⁰ “BPPSDMP - PISAgro, Kadin Dukung Kementan Capai Target Investasi dan Ekspor.”

²¹ PISAgro, “The Farm - Featured Agriculture Reporting Magazines.”

²² “Kemitraan Pertanian Berkelanjutan PISAgro.”

²³ “PISAgro Siapkan Kurikulum Kopi dan Kakao.”

²⁴ Lihat Miller dan Harkins, “Corporate Strategy, Corporate Capture.”

Sampai di sini kita bisa mengerti bahwa kalangan pengusaha bisnis pangan, melalui platform multipihak yang mereka inisiasi, sangat berkepentingan dengan peningkatan produksi dan rantai pasok komoditas. Rantai pasok ini tentu dipahami dalam konteks internasionalnya. Kita dapat melihat bahwa perusahaan-perusahaan anggota PISAgro merupakan perusahaan multinasional. Kepentingan perusahaan-perusahaan ini sejalan dengan pekerjaan rumah negara untuk melaksanakan transformasi struktural melalui produksi produk bernilai tambah yang terintegrasi dengan rantai pasok global, sebagaimana disarankan Bank Dunia dengan pendekatan ‘rantai nilai untuk pembangunan’. Bagaimana agar dua kepentingan ini dapat terlaksana dapat kita lihat pada produk kebijakan pertanian pangan yang diciptakan pemerintah Indonesia.

Wawancara kami dengan Dinas Pertanian Kabupaten di dua kabupaten lokasi studi memperlihatkan ada kesamaan cara pandang antara sektor privat dan pemerintah. Pemerintah memandang bahwa dua masalah utama pada petani adalah (1) tidak adanya “kepercayaan diri” dari mereka untuk mencoba tanaman komoditas baru, serta (2) tidak adanya kepastian pasar yang dapat memberi jaminan pembelian hasil panen petani²⁵. Masalah ini didengungkan ke dalam benak petani melalui aktivitas penyuluh pertanian. Kemudian, jalan keluar dari problem ini adalah intervensi modal dan kepastian penjualan hasil panen. Pengamatan kami terhadap beberapa regulasi pertanian juga memperlihatkan bahwa produksi berorientasi pasar, bantuan modal, dan stimulus kewirausahaan menjadi perhatian utama kebijakan. Kemudian, solusi atau intervensi pada masalah di atas adalah menghubungkan petani dengan swasta melalui kemitraan usaha dan peningkatan (*upgrading*) berpedoman pada model korporasi. Tabel di bawah ini memperlihatkan lintasan regulasi yang berupaya mendekatkan petani pada pemodal atau model korporasi.

Tabel 2. Tinjauan atas regulasi pertanian (2016-2018).

No.	Aturan/Nomor/Jenis	Tujuan	Poin Utama	Analisis
1	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 67/Permentan/SM.050/12/2016 tentang Pembinaan Kelembagaan Petani	Memperkuat dan memperjuangkan kepentingan petani	Pada lampiran peraturan ini makna Penyuluhan Pertanian adalah proses pembelajaran bagi <i>Pelaku Utama dan Pelaku Usaha</i> agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumberdaya lainnya , sebagai upaya untuk meningkatkan	Permodalan dalam peraturan ini tidak memiliki makna, yang menurut catatan dalam aturan ini bisa pribadi maupun sektor jasa. Hal yang menarik terkait dengan permodalan ini ada tertuang dalam lampiran yakni: (1) Menjalinkan kerjasama dan kemitraan usaha dengan pihak penyedia sarana produksi,

²⁵ Wawancara Sekretaris Dinas Pertanian Humbang Hasundutan (8 September 2021) dan Plt. Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Pakpak Bharat (14 September 2021).

			produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya, serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup	pengolahan, pemasaran hasil dan/atau permodalan; (2) Mengambil keputusan dalam menentukan pengembangan produksi yang menguntungkan berdasarkan informasi yang tersedia dalam bidang teknologi, sosial, permodalan, sarana produksi dan sumberdaya alam lainnya
2	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 33/PER/SM.060/1/7/2017 tentang Penumbuhan dan pengembangan Kelompok Usaha Bersama Petani Muda	(1) Meningkatkan peran pemuda/petani muda dalam mendukung program prioritas Kementerian Pertanian; (2) Menumbuhkan kelembagaan ekonomi yang dikelola pemuda/petani muda dalam rangka membangun daya saing dan posisi tawar dengan pelaku usaha lain; dan (3) Mengembangkan metode pembinaan pemuda/petani muda yang berorientasi agribisnis.	Dalam pertimbangan aturan ini, petani muda diharapkan memiliki posisi tawar pada korporasi atau pemodal.	Aturan ini mengarahkan petani muda untuk dapat bermitra dengan korporasi sehingga memiliki orientasi bisnis dan kebergantungan pada system korporasi yang dihadirkan maupun yang akan datang secara sendirinya.
3	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 03/Permentan/SM.200/1/2018 tentang Pedoman	(a).Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian; (b)	Pelaku Usaha Bidang Pertanian yang selanjutnya disebut Pelaku Usaha adalah perorangan warga negara Indonesia	Aturan ini mencabut 5 Permentan yang diundangkan pada 2008 – 2012, yang kesemuanya dinilai

	Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian	peran dan partisipasi aktif petani, Kelembagaan Petani, dan kelembagaan ekonomi petani (KEP); (c).kontribusi Penyuluhan Pertanian dalam pencapaian produksi dan produktivitas komoditas strategis nasional dan komoditas lain yang ditetapkan.	atau korporasi yang dibentuk menurut hukum Indonesia yang mengelola usaha pertanian	menghambat arah menuju pada pengembangan ekonomi pertanian atau usaha pertanian.
4	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18/Permentan/RC.040/4/2018 Tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani	(1) memadukan rangkaian rencana dan implementasi kebijakan, program, kegiatan dan anggaran pembangunan Kawasan Pertanian; (2) mendorong aspek pemberdayaan petani dalam suatu Kelembagaan Ekonomi Petani di daerah yang ditetapkan sebagai Kawasan Pertanian agar menjadi suatu kesatuan yang utuh dalam perspektif sistem Usaha Tani.	Bahwa dalam pembukaan dituliskan arah pembangunan pertanian berkelanjutan melalui pengembangan kawasan pertanian dengan menumbuhkan kelembagaan ekonomi petani , yang aturan lama perlu ditinjau kembali Dalam lampiran ditemukan poin “Memprioritaskan lahan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan khusus pada kawasan tanaman pangan”	Aturan ini juga mendorong agar ada skala prioritas untuk pengembangan Kawasan pertanian yang berbasis pada pengembangan usaha pertanian. Karena pada pasal 34 disebutkan bahwa Pendanaan pengembangan Kawasan Pertanian bersumber pada swadaya masyarakat, investasi swasta, perbankan, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Negara.
5	Keputusan Menteri Pertanian Nomor 472/Kpts/RC.040/6/2018 tentang Lokasi	Percepatan pengembangan korporasi pertanian.	Penetapan lokasi prioritas kawasan pertanian berbasis korporasi petani sebagaimana dimaksud	Empat kabupaten lokasi Food Estate di Sumatera Utara sudah ditetapkan sebagai kawasan pertanian

	Kawasan Pertanian Nasional		dalam diktum KELIMA dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari bupati/wali kota melalui gubernur.	(sebelum Food Estate ditetapkan).
--	----------------------------	--	---	-----------------------------------

Regulasi pertanian pangan di atas mencerminkan digunakannya paradigma *produktivis* dalam kebijakan pangan, di mana **peningkatan produksi** merupakan tujuan sekaligus solusi terhadap masalah ketahanan pangan²⁶. Jalan untuk merealisasikan peningkatan produksi ini adalah dengan menginkorporasikan petani kecil dengan agribisnis dalam kerangka rantai pasok komoditas. Di sini peran sektor swasta menjadi krusial dan istilah “kemitraan” menjadi ruang intervensi kepentingan perusahaan melalui skema PPP.

Sebagai mekanisme kunci dalam kebijakan pertanian, penerapan kemitraan multipihak melalui model *closed-loop* dan konten pertanian kontraknya tidak hanya dilaksanakan melalui proyek Food Estate. Pada Oktober 2020, organisasi para pengusaha yakni Kamar Dagang Indonesia (KADIN) menginisiasi proyek perintis *closed loop* dengan komoditas cabai di Garut, Jawa Barat. Skema PPP melalui kemitraan multipihak diterapkan: bibit disediakan PT Ewindo, pupuk oleh PT Pupuk Kujang, transportasi oleh PT KAI, dan *offtaker* (pembeli hasil panen) oleh PT Indofood dan PT Pasar Komoditi Nasional melalui perjanjian kontrak. Pemerintah Kabupaten Garut merespon antusias program ini dan terbuka untuk mereplikasi model pertanian pada skala yang lebih luas. Ada sembilan pihak yang terlibat terdiri dari unsur kelompok tani, pemerintah (kementerian), bank, perusahaan termasuk *offtaker*, dan organisasi sipil non-profit. Perusahaan yang terlibat dalam proyek ini adalah anggota dari PISAgro: Indofod dan East West Seed (Ewindo).

Potret kebijakan dan contoh peristiwa di atas menunjukkan pentingnya untuk memahami pelaksanaan Food Estate sebagai bagian dari penerapan kebijakan pertanian secara umum dan bukan suatu hal yang “baru.” Singkatnya, terdapat variasi saluran untuk pelaksanaan model *closed-loop*, baik melalui Food Estate maupun program lainnya. Perbedaannya, jika program di luar Food Estate menautkan kepentingan bisnis korporasi di lahan-lahan petani yang sudah dikelola, dalam kerangka Food Estate kepentingan itu turut difasilitasi untuk bisa dilaksanakan

²⁶ Lihat Lang dan Heasman, *Food Wars*. hal. 18 dan secara utuh pada *Chapter 1*. Intinya, pilihan kebijakan pangan merupakan arena pertarungan tiga paradigma, yaitu paradigma Produktivis (*Productivist*), paradigma Ilmu Kehidupan (*Life Science Integrated*), dan paradigma Ekologis (*Ecologically Integrated*). Kepentingan pasar atau proponent kapitalisme (pertanian industrial) terhimpun dalam paradigma Produktivis dan Ilmu Kehidupan, atau kadang campuran keduanya. Sedangkan proponent kritik terhadap industri pertanian dan agribisnis terhimpun dalam paradigma Ekologis, yang berakar pada gagasan agro-biodiversitas atau agroekologi. Paradigma Produksionis mengusung industrialisasi pangan, berorientasi pada peningkatan produksi, dan berfokus pada monokultur alih-alih diversitas sehingga sangat bergantung pada input berbasis kimia dan teknologi pertanian yang haus energi (h. 20). Sebetulnya janggal apabila proponent industrialisasi pangan ini berkoar-koar soal keberlanjutan dan lingkungan sementara praktik pertanian mereka sendiri adalah sumber masalah bagi lingkungan dan telah banyak dikritik. Tapi bisa jadi ini menunjukkan jika industrialis sudah sadar akan gentingnya keberlanjutan lingkungan meski tidak ingin menanggalkan pola pertanian yang merusak alam dan boros energi. Penting untuk melihat *politik* keberlanjutan (*sustainability*) dalam praktik pembangunan saat ini: apanya yang berlanjut dan untuk siapa keberlanjutan itu?

pada kawasan hutan yang dapat dikonversi menjadi area pertanian pangan, alias *ekstensifikasi*. Ini berarti bahwa kesempatan untuk membabat hutan lindung untuk Food Estate sesungguhnya merupakan penyediaan lahan bagi pertanian yang dikendalikan korporasi agribisnis, sekalipun secara legal tanah dimiliki dan dikerjakan oleh petani.

Dari aspek strategi bisnis perusahaan, kebijakan pertanian hari ini sangat mengakomodasi kepentingan bisnis mereka tatkala perusahaan produsen benih, pupuk, pestisida, dan pengolahan makanan difasilitasi untuk memperoleh pasar “gratis” bagi penjualan produk-produk mereka, yaitu melalui program pemerintah yang menysasar (kelompok) petani seperti proyek *closed-loop* di Garut. Apalagi dengan komoditas yang ditentukan oleh proyek alias bersifat *top-down* maka kepentingan perusahaan untuk memperoleh suplai tanaman komoditas bagi agribisnis dan kepentingan mereka dalam rantai pasok sangat kentara.

Merujuk pada pembacaan kepentingan dari kebijakan pangan dan proyek-proyek pertanian yang ada, proyek Food Estate dan kebijakan pertanian hari ini (yang juga terkait dengan Undang-Undang Cipta Kerja sebagai upaya deregulasi) perlu dipahami dalam kerangka politik pangan, di mana proyek negara (pembuat kebijakan) menjadi kendaraan bagi kepentingan kapital agribisnis.

2.1.3 Pandemi Covid-19: Krisis Sebagai Peluang Bisnis

Peringatan FAO tentang potensi krisis pangan yang disebabkan pandemi Covid-19 menjadi titik tolak kelahiran proyek Food Estate di era Presiden Joko Widodo. Dalam arahnya, presiden menekankan bahwa negara-negara produsen beras akan memprioritaskan kebutuhan pangan dalam negerinya dan merebaknya kebijakan *lockdown* akan menghambat arus distribusi pangan. Oleh karena itu menjaga ketersediaan bahan pangan pokok menjadi perhatian utama²⁷. Menyikapi keadaan ini, dua bulan berselang semenjak pengumuman temuan kasus perdana Covid-19 di Indonesia pada Maret 2020, di bulan Mei pemerintah menginisiasi Food Estate sebagai agenda prioritas untuk meningkatkan produksi pangan, sebagaimana yang diarahkan oleh Presiden.

Pandemi Covid-19 telah menunjukkan bahwa sistem pangan kita hari ini sangat rentan. Pandemi berdampak signifikan khususnya pada rantai nilai²⁸. Diberlakukannya kebijakan pembatasan sosial (*lockdown*) menghasilkan hambatan dalam rantai pasok pangan baik di level lokal, nasional, atau global²⁹. Gangguan pada rantai pasok pangan salah satunya mengakibatkan hasil panen membusuk di ladang karena petani sulit menjual hasil panen atau hilang/menurunnya jumlah pedagang yang membeli hasil panen. Di sektor ternak, penjualan *mandeg*; memaksa diturunkannya kapasitas pengembangbiakan atau penjagalan hewan

²⁷ “Dunia di Ambang Krisis Pangan, Apa Strategi Pemerintah?”

²⁸ McCarthy dkk., “COVID-19 and Food Systems in Indonesia.”

²⁹ IPES-Food, “COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions.”



ternak. Kebijakan pembatasan sosial juga membatasi pergerakan tenaga kerja pertanian dan pengolahan pangan. Semenjak setiap aktor di dalam rantai nilai mengambil untung pada tiap tahapannya, disrupsi pada rantai nilai menyebabkan turunnya harga produk dari situs produksi dan menipisnya keuntungan yang bisa diperoleh produsen pangan. Pendapatan dan tingkat kesejahteraan di komunitas produsen pangan secara umum menurun³⁰.

Di tengah berbagai dampak tersebut, inisiatif pangan publik yang sejatinya menunjukkan urgensi berkenaan dengan pangan sebagai non-komoditas, pentingnya produksi secara lokal, dan rantai pasok pangan yang pendek merebak. Di kota-kota besar inisiatif seperti pertanian kota (*urban farming*), solidaritas pangan antarkomunitas, dan dapur-dapur umum berbasis donasi untuk mendistribusikan pangan secara gratis pada komunitas-komunitas perkotaan yang rentan bermunculan.³¹ Pendekatan lain dalam pertukaran produk pangan muncul, misalnya barter antara beras dari petani

Cirebon dengan hasil laut dari nelayan Indramayu³². Terdapat pula inisiatif distribusi yang dilakukan komunitas dengan membeli hasil panen petani yang kehilangan pembeli dan mendistribusikan hasil di antara anggota komunitas serta menjualnya dengan harga terjangkau³³.

Sesungguhnya inisiatif-inisiatif yang merespon dampak pandemi terhadap rantai pasok pangan dan rantai nilai tersebut menunjukkan jalan bagi transformasi ke sistem pangan yang lebih tangguh. FAO merekomendasikan agar negara-negara mengambil kebijakan untuk menguatkan produksi pangan skala lokal dan penguatan sistem pangan lokal, serta memendekkan rantai pasok pangan karena terbukti lebih tangguh dalam menghadapi masa

³⁰ McCarthy dkk., "COVID-19 and Food Systems in Indonesia."

³¹ Untuk menyebut beberapa contoh, lihat aksi Solidaritas Sosial Bandung (Bandung), Solidaritas Pangan Yogya (Yogyakarta), Serikat Petani Kota Semarang (Semarang), Koperasi Mandiri dan Merdeka (Padang). Lihat ulasan beberapa inisiatif lokal tersebut di <https://igi.or.id/cerita-dari-pelosok-negeri-aksi-kolektif-gerakan-sosial-indonesia-merespon-covid19/>; <https://www.jakergotongroyong.org/>; Ahmada dkk., 2020.

³² 'Siasat di Tengah Pandemi, Petani dan Nelayan Saling Barter Ikan hingga Beras - Pikiran-Rakyat.com'. Diakses 7 Februari 2021. <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01391883/siasat-di-tengah-pandemi-petani-dan-nelayan-saling-barter-ikan-hingga-beras>.

³³ Lihat 'Garda Pangan'. Diakses 7 Februari 2021. <https://gardapangan.org/>

krisis³⁴. Namun, alih-alih mengambil jalan yang disarankan FAO dengan memperbaiki sistem pangan dengan rantai pasok dan rantai nilai yang panjang, pilihan kebijakan pemerintah jatuh pada program pangan yang *produktifis*³⁵ dan rentan krisis, dengan konsentrasi modal yang sangat besar dan lapar lahan.

Hal ini menunjukkan adanya sesat pikir atau kepentingan/orientasi lain yang termuat di dalam pilihan kebijakan untuk merespon dampak pandemi, dalam hal ini pemerintah memakai nalar “krisis sebagai potensi bisnis”. Artinya, masalah krisis lagi-lagi diselesaikan dengan pendekatan *business-as-usual*, ketimbang mengedepankan hak asasi manusia dan kepentingan publik. Jelas-jelas masalahnya adalah sistem pangan yang rentan karena terlalu bertumpu pada rantai pasok pangan/rantai nilai, akan tetapi masalah ini dijawab dengan pilihan kebijakan yang justru meluaskan integrasi petani dengan perusahaan agribisnis untuk produksi yang berorientasi pada rantai pasok/rantai nilai global. Padahal, integrasi pada rantai nilai global dapat memukul petani dengan begitu hebatnya.³⁶

Pilihan kebijakan Food Estate tidak bisa dilepaskan dari agenda pemerintahan Joko Widodo periode kedua yang menghendaki transformasi struktural ekonomi melalui produksi komoditas bernilai tambah dan integrasi yang lebih erat ke dalam pasar bebas. Dari kebijakan pembangunan pertanian sendiri, upaya untuk menyelaraskan diri dengan agenda transformasi struktural tadi sudah terjadi *sebelum* pandemi muncul. Pandemi Covid-19 seolah-olah hanya “kebetulan” yang hadir dan disambut sebagai momentum untuk meluncurkan kebijakan pertanian pangan yang fondasi dan gagasannya sudah dibentuk sejak sebelum pandemi melanda. Hal ini mirip dengan apa yang terjadi pada kasus *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) tahun 2010 yang memanfaatkan momentum krisis pangan global untuk membuka kapling luas bagi investasi pembangunan pertanian yang kapitalistik; dan hari ini sudah terbukti gagal total beserta dampak-dampak buruk lingkungan, sosial, ekonominya.

2.2. FOOD ESTATE DI ERA JOKO WIDODO

2.2.1 Food Estate, Pertanian Kontrak, dan Pengaturan Pertanian di Indonesia

Food estate bukanlah barang baru di Indonesia dan proyek ini senantiasa gagal dalam mencapai ambisinya untuk meningkatkan produksi pangan tetapi berhasil dalam menuai implikasi fatal

³⁴ FAO, *COVID-19 and the Role of Local Food Production in Building More Resilient Local Food Systems*.

³⁵ Menganggap bahwa peningkatan produksi adalah tujuan sekaligus solusi bagi masalah ketahanan pangan.

³⁶ Lihat studi FIAN Indonesia terkait terpukulnya petani nanas dan jagung akibat integrasi dengan rantai nilai global dalam Savitri dkk., “Merentankan Yang Rentan: Kajian awal tentang kondisi petani Kediri dalam jeratan rantai distribusi pangan global semasa pandemi.”

atas tanah, lingkungan, dan komunitas lokal³⁷. Sebetulnya penting untuk membandingkan isi/konten³⁸ dari setiap proyek *food estate* dalam rentang sejarah, berkenaan dengan bagaimana pelaksanaannya serta implikasinya terhadap relasi atas tanah, tenaga kerja, dan pasar. Tujuannya agar kita dapat memahami kebijakan, mekanisme, dan skema atau pola produksi seperti apa yang sesungguhnya tidak tepat dan tidak bisa lagi digunakan kembali sebagai pedoman atau acuan kebijakan karena menghasilkan luaran yang negatif. Berkaitan dengan kepentingan tersebut kita akan menelaah seperti apa isi dari *food estate* di era Presiden Joko Widodo periode kedua ini, khususnya yang dilaksanakan di Sumatera Utara.

Pada Jakarta Food System Summit 2020 lalu, pemerintah dan pengusaha menggadag-gadag korporasi petani dan model *inclusive closed loop* sebagai gagasan kunci dalam penyelenggaraan FE³⁹. Konsep korporasi petani sendiri sudah termaktub dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani⁴⁰. Ada empat konsep yang saling berkaitan dalam hal ini yaitu (1) kelembagaan ekonomi petani, (2) korporasi petani, (3) kawasan pertanian, dan (4) kawasan berbasis korporasi petani. Memeriksa penjabaran keempat konsep ini di atas kertas cukup diperlukan untuk melihat bagaimana gagasan tersebut diterapkan di lapangan dan apa konsekuensi yang muncul dari penerapannya.

Pertama, kelembagaan ekonomi petani. Istilah ini merujuk pada dua konsep yakni (1) *kelembagaan petani* yang berarti “lembaga yang ditumbuhkembangkan dari, oleh, dan untuk petani guna memperkuat dan memperjuangkan kepentingan petani”. Sedangkan (2) *kelembagaan ekonomi petani* didefinisikan sebagai “lembaga yang melaksanakan kegiatan Usaha Tani yang dibentuk oleh, dari, dan untuk petani, guna meningkatkan produktivitas dan efisiensi Usaha Tani, baik yang berbadan hukum maupun yang belum berbadan hukum”. Dengan kata lain, kelembagaan ekonomi petani merupakan lembaga yang mempunyai *fungsi* melaksanakan kegiatan usaha tani dengan *orientasi* untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi usaha tani. Di sini kita perlu menggarisbawahi dua hal yakni soal pendekatan dan metode dalam meningkatkan produktivitas dan efisiensi. Sedangkan secara *legal*, kelembagaan ekonomi petani dapat berbadan hukum atau belum berbadan hukum.

³⁷ Lihat Goldstein, “Carbon Bomb”, untuk proyek PLG 1995; McCarthy dan Obidzinski, “Framing the Food Poverty Question”; Savitri dan Prawirosusanto, “Kebun Pangan Skala Luas di Ketapang: Menggambar Angan-Angan tentang Surplus Produksi” untuk proyek Delta Kayan Food Estate 2011; McDonnell, “The Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)”; Savitri, *Korporasi dan Perampasan Lahan*, untuk proyek MIFEE di Papua 2010.

³⁸ Lihat White dan Wijaya, “What Kind of Labour Regime Is Contract Farming?,” 3, 14.

³⁹ “JAKARTA FOOD SECURITY SUMMIT 5 - COVID-19, MOMENTUM UNTUK MENDUKUNG PETANI, PETERNAK DAN NELAYAN.”

⁴⁰ Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani.

Kelembagaan ekonomi petani secara konkret mewujudkan dalam bentuk **Korporasi Petani** yang didefinisikan sebagai “Kelembagaan Ekonomi Petani berbadan hukum berbentuk koperasi atau badan hukum lain dengan sebagian besar kepemilikan modal dimiliki oleh petani”. Definisi ini menekankan bahwa unsur utama dalam korporasi petani adalah *kepemilikan modal*. Penekanan ini sepintas menyasar masalah umum yang dihadapi petani Indonesia, yakni kekurangan modal dalam usaha tani. Meski demikian, perlu digarisbawahi soal *petani mana* yang kekurangan modal itu? Karena dalam realitasnya terdapat pula *petani yang memiliki modal besar*. Dalam seluruh uraian Permentan 18/2018, tidak nampak adanya indikasi untuk menyoroti persoalan yang terkait dengan adanya perbedaan atau penggolongan berdasarkan kekuatan sosial-ekonomi bahkan kelas di dalam masyarakat petani itu sendiri.

Gagasan korporasi petani merupakan cerminan benak pemerintah dalam melihat relasi antara petani dan pasar. Dengan Korporasi Petani, pemerintah berupaya mengkonsolidasi petani guna memperbesar skala ekonomi usaha tani mereka ke dalam lembaga yang kira-kira menyerupai korporasi⁴¹. Ini merupakan rekayasa kelembagaan oleh pemerintah untuk menguatkan lembaga/kelompok petani agar petani punya posisi tawar lebih kuat di pasar⁴². Posisi tawar ini, selain menekankan pada kepemilikan modal bersama, juga berkaitan dengan aspek produksi, yaitu bahwa petani dapat mengembangkan budidaya sesuai permintaan pasar⁴³. Selain intervensi pemerintah, sektor swasta dan perbankan juga menjadi unsur dalam membangun korporasi petani, melalui perannya dalam menyediakan modal dan asuransi (bank) serta mitra industri pengolahan dan perdagangan modern (perusahaan bisnis pangan).

Dengan kata lain, melalui ide korporasi petani pemerintah membayangkan bahwa produktivitas petani dapat meningkat dengan cara mengarahkan usaha tani pada komoditas berorientasi pasar yang terintegrasi dengan industri pengolahan dan perdagangan modern (alias agribisnis dan industri pangan), didukung oleh modal dan asuransi dari perbankan. Dengan berkelompok, maka melalui orientasi produksi yang demikian, petani dapat mengakumulasi modal sehingga dapat menjadi entitas bisnis yang bertaraf korporasi. Seperti disampaikan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Siti Nurbaya Bakar, “... yang didorong adalah penguatan kewirausahaan ... perizinan rakyat, kelas rakyat, tapi bisnisnya bisnis *korporat*, oleh karena itu pendampingan menjadi sangat penting”⁴⁴.

⁴¹ Lihat uraian tentang Pembentukan dan Penguatan Kelembagaan Korporasi Petani yang tertera pada Lampiran VI Permentan 18/2018.

⁴² Disampaikan Suwandi, Dirjen Tanaman Pangan Kementrian Pertanian, dalam temu-wicara di saluran Berita Satu. Lihat: <https://www.youtube.com/watch?v=7RXxvyU5K5g>

⁴³ Disampaikan Musdalifah Machmud, Deputi Menko Perekonomian Bidang Koordinasi Pangan dan Pertanian. Lihat <https://www.youtube.com/watch?v=7RXxvyU5K5g>

⁴⁴ Presentasi Siti Nurbaya dalam Jakarta Food Security Summit 2020. Lihat: <https://www.youtube.com/watch?v=mnwcxoAcaF4&t=13946s>

Diagram 3. Model Korporasi Petani dan ranah yang menjadi intervensi Negara dan Swasta.



Sebagaimana dikatakan Ketua Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI) Prof. Dr. Bustanul Arifin, korporasi petani perlu didekati oleh konsep *closed loop* yang diinisiasi oleh sektor swasta dan memang inilah yang sedang terjadi.⁴⁵ Model *closed-loop* merupakan integrasi antara “perusahaan bisnis pangan dan petani (melalui korporasi petani), pemerintah, sektor finansial dan organisasi masyarakat sipil untuk meningkatkan produktivitas petani, keuntungan, dan keberlanjutan lingkungan”⁴⁶. Sepintas definisi ini tampak indah dan peka atas masalah lingkungan yang makin genting hari ini. Meski demikian, penekanan model ini ekonomistik. Target capaiannya adalah peningkatan skala ekonomi: perusahaan menyerap produk pertanian, bank mendanai *off-taker* atau pembeli hasil panen, serta menyediakan kredit untuk petani yang dibantu oleh peran badan usaha (koperasi petani) dalam pengelolaannya. Untuk kalangan pebisnis, model *closed-loop* ini dianggap menyediakan kerangka kerja paling efektif untuk meningkatkan kesejahteraan petani, dan diklaim sudah berhasil diterapkan pada petani kelapa sawit⁴⁷ dengan pola inti-plasma.

Jika disandingkan, korporasi petani dan *closed-loop* sebetulnya sebelas-dua belas. Model pertanian ini intinya ingin mengintegrasikan petani dengan rantai pasok pangan yang dikuasai oleh perusahaan agribisnis, baik dalam tingkat nasional, regional, atau global. Model ini sejalan dengan pendekatan ‘rantai nilai untuk pembangunan’ dan selaras dengan usaha untuk

⁴⁵ Tabloid Sinar Tani, “Sebagai Program Super Prioritas, Inilah Empat Pilar Food Estate.”

⁴⁶ Definisi yang disampaikan Insan Syafaat, Executive Director PISAgro, dalam Grow Asia, “Meet Our Indonesia Partnerships’ New Executive Director, Insan Syafaat.”

⁴⁷ Arif Patrick Rachmat, komisaris utama PT Triputra Agro Persada, disampaikan pada Jakarta Food Security Summit 2020. Lihat: <https://www.youtube.com/watch?v=mnwcxoAcaF4&t=13946s>

meningkatkan peran Indonesia dalam rantai nilai global. Dalam rantai ini, posisi petani adalah pemasok bahan mentah bagi industri pangan. Dan untuk mengikat petani dalam rantai ini ialah melalui pola pertanian kontrak yang berintikan adanya kontrak antara pembeli hasil panen (perusahaan agribisnis itu sendiri sebagai investor/*offtaker*) dan petani yang disepakati di awal, dengan kesepakatan harga di awal serta potongan atas pembiayaan input yang disediakan oleh investor/*offtaker*.

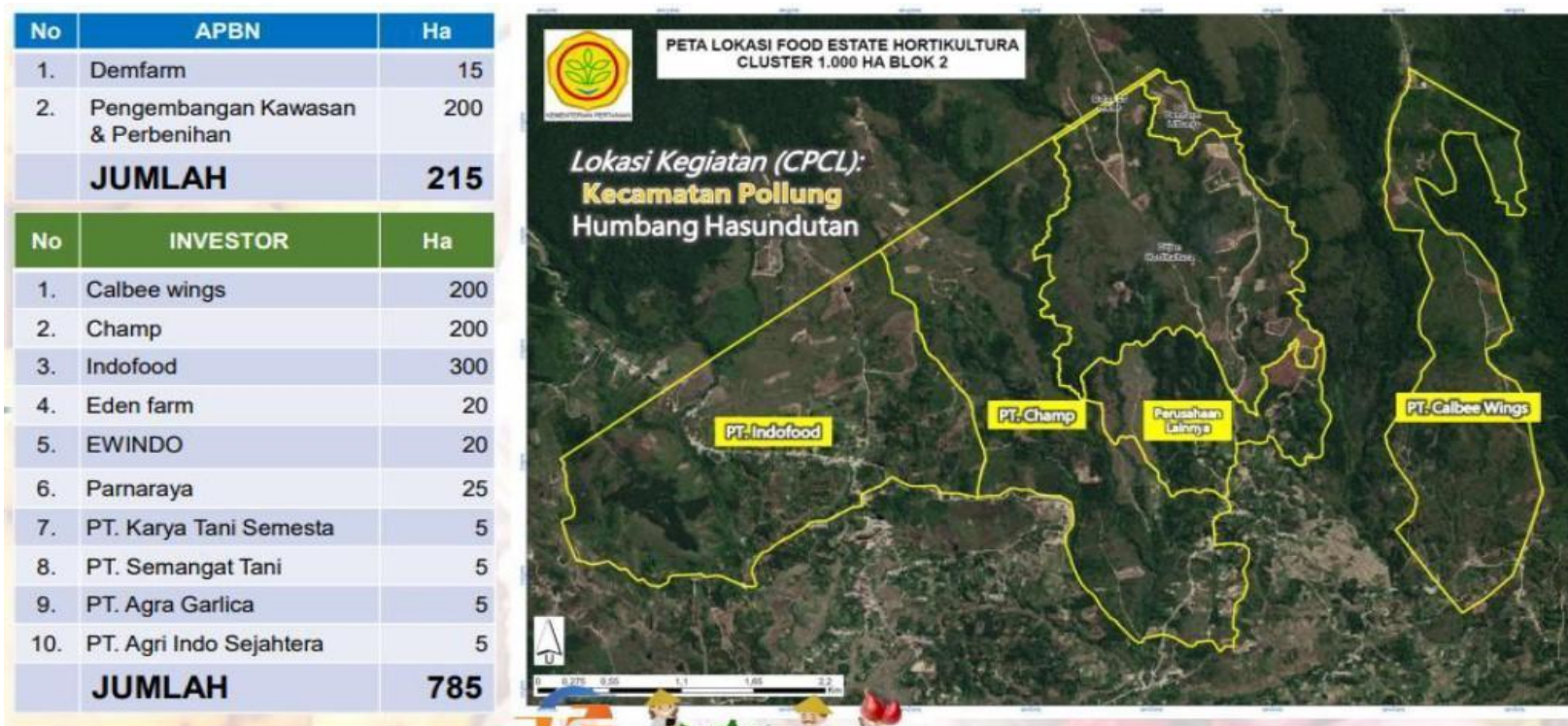
Praktik pertanian kontrak yang cukup jamak pada komoditas hortikultura biasanya menjadi sarana bagi petani untuk mengakses input seperti benih atau pupuk yang memerlukan modal besar. Pertanian kontrak hortikultura, dengan karakteristik tanaman bernilai tinggi dan padat modal, umumnya dilaksanakan dengan kontrak dalam jangka waktu pendek, misalnya untuk satu musim tanam saja. Dengan begitu, petani selalu memiliki “jalan keluar” dari relasi kontrak manakala kontrak tersebut dirasa merugikan⁴⁸. Pasalnya, isi dari kontrak itu mencerminkan relasi kuasa diantara pihak-pihak terkait dan dalam pertanian kontrak seringkali relasi tersebut timpang. Relasi ini akan menentukan siapa yang diuntungkan/dirugikan dari kontrak tersebut. Akan tetapi, pola kontrak di dalam FE tidak memiliki jangka waktu yang spesifik dan tunduk sepenuhnya pada pemberlakuan program semenjak pertanian kontrak di sini hadir melalui kerangka proyek negara. Dengan kata lain, FE sebagai proyek negara merupakan sarana untuk memaksakan pertanian kontrak di mana perusahaan bisnis pangan dapat lebih diuntungkan dari relasi kontraktual tersebut. FE adalah pertanian kontrak yang dipaksakan ‘dari atas’ (kebijakan yang *top-down*).

Maka dimaklumi apabila perusahaan bisnis pangan, baik yang berhimpun di PISAGro, KADIN, dan juga terlibat di FE (perusahaannya itu-itu saja), sangat berkepentingan untuk “memberdayakan” petani sebab petani merupakan produsen *langsung* yang akan memasok bahan baku bagi mereka. Setiap tahun, PISAGro dan KADIN memiliki target pendampingan petani. Misalnya pada 2020 mereka menargetkan 1 juta petani, kemudian akan ditingkatkan lagi hingga 2 juta petani sampai 2023 mendatang. Hadirnya FE yang telah sedari awal mengakomodir perusahaan bisnis pangan yang tergabung di PISAGro atau KADIN ini tentunya semakin memfasilitasi kepentingan korporasi agribisnis dalam rantai pasok pangan. Seperti diungkapkan Franky O. Widjaja, Chairman dan CEO Sinar Mas: “kuncinya adalah memberikan pendampingan kepada petani agar mereka dapat memiliki pengetahuan dan disiplin untuk menerapkan praktek pertanian terbaik (*good agriculture practices*), akses kepada keuangan, dan pasar sehingga dapat meningkatkan produktivitas dan pendapatannya”. Dengan kata lain, petani dididik untuk menalar dalam rasional pasar dan industri pangan; sedangkan pertanian (usaha tani, serta petaninya) dibentuk dalam disiplin pasar (menghasilkan produk sesuai

⁴⁸ White dan Wijaya, “What Kind of Labour Regime Is Contract Farming?”

standar pasar, dsb.). Melalui pertanian kontrak perusahaan dapat mengatur jalannya usaha tani sesuai dengan preskriptif mereka.

Dilihat dari penataan alokasi lahannya saja, signifikansi peranan perusahaan bisnis pangan dalam FE Sumatera Utara sudah kentara. Dari tahap awal pembukaan lahan seluas 1000 ha di Kecamatan Pollung, seluas 215 ha dialokasikan sebagai lokasi perintis di bawah bimbingan Kementan sedangkan 785 ha dialokasikan berdasarkan klaster komoditas sesuai investor (perusahaan) yang terlibat.



Gambar 5. Peta alokasi lahan Food Estate di Kec. Pollung, Humbang Hasundutan.

Sumber: "Laporan Kunjungan Kerja Spesifik Komisi IV DPR RI dalam Rangka Pengawasan Pelaksanaan Program Food Estate Berbasis Hortikultura ..." halaman. 10.

Studi kami menjumpai bahwa pada musim tanam kedua yang semestinya berlangsung tengah tahun 2021 ini, wilayah 215 ha itu sudah tidak lagi di bawah supervisi Kementan namun telah memasuki relasi kontrak dengan investor, antara lain Indofood, Parna Raya, Ewindo, dan BISI. Alokasi plot lahan di bawah pembinaan perusahaan bisnis pangan sebetulnya merupakan jalan untuk menyediakan lahan pertanian kontrak yang diproyeksikan sebagai lokasi sumber pemasok bahan baku (produk pertanian) agribisnis mereka.

Bagaimana suatu wilayah dapat ditentukan menjadi lokasi *food estate*? Dalam tahap awal proyek FE, penentuan lokasi (5 provinsi) memang ditetapkan langsung dari pemerintah pusat. Meski demikian, di luar persoalan politik dalam penentuan wilayah, Permentan 18/2018 tentang Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi telah mengatur bagaimana suatu daerah dapat ditentukan menjadi sentra pertanian/Kawasan Pertanian Nasional yang mungkin berasosiasi dengan *food estate*.

Di samping mengacu pada regulasi tentang Kawasan Pertanian Nasional, terdapat regulasi lain yang memungkinkan penggunaan kawasan hutan untuk proyek Food Estate. Regulasi ini dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup. Pertama, Peraturan Menteri LHK No. P.24/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2020 Tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan *Food Estate* sebagai acuan di tingkat nasional. Aturan ini telah banyak dikritik karena metode penentuan lokasinya tidak memerhatikan prinsip kehati-hatian dan berpotensi melanggengkan deforestasi⁴⁹. Kedua, Keputusan Menteri LHK No. SK.448/MENLHK/SETJEN/PLA.2/11/2020 sebagai aturan yang meregulasi perubahan fungsi kawasan hutan untuk penyediaan lahan *food estate* di Sumatera Utara. Dengan terbitnya regulasi ini maka penyediaan lokasi FE, 1) dapat berasal dari pengajuan kepala daerah jika merujuk pada Permentan 18/2018, dan 2) dapat menggunakan kawasan hutan dengan merujuk pada Permen LHK No. P.24.

Konsep kelembagaan ekonomi petani dan korporasi petani bertalian dengan konsep kawasan pertanian dan kawasan pertanian berbasis korporasi petani. **Kawasan Pertanian** didefinisikan sebagai “gabungan dari sentra-sentra pertanian yang memenuhi batas minimal skala ekonomi perusahaan dan efektivitas manajemen pembangunan wilayah secara berkelanjutan serta terkait secara fungsional dalam hal potensi sumber daya alam, kondisi sosial budaya, faktor produksi dan keberadaan infrastruktur penunjang”. Dengan kata lain, konsep yang melandasi Kawasan Pertanian adalah “sentra-sentra pertanian”.

Ada dua kriteria pokok dalam definisi “sentra pertanian” yakni *skala ekonomi* dan *efektivitas manajemen* yang dapat menjamin *keberlanjutan*. Skala ekonomi merujuk pada batas minimal skala ekonomi usaha tani agar layak ditetapkan sebagai sentra pertanian. Sedangkan efektivitas manajemen pembangunan wilayah berkaitan dengan aspek-aspek spasial (geografi dan tata-ruang). Indikator yang lebih spesifik untuk mengukur gabungan sentra pertanian, yang secara inheren menjadi unsur bagi kriteria skala ekonomi dan efektivitas manajemen adalah (1) potensi sumber daya alam, (2) kondisi sosial budaya, (3) faktor produksi, dan (4) infrastruktur penunjang.

⁴⁹ ICEL, “Analisis Hukum Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan Lindung.”

Sedangkan soal *keberlanjutan* tidak dijelaskan definisi dan kriterianya dalam Permentan 18/2018. Konsep keberlanjutan hanya diartikulasikan dalam relasinya dengan “objek” yang dinyatakan mesti berlanjut (*sustain*): yaitu ketahanan pangan, program dan kegiatan, serta korporasi petani. Untuk mengetahui makna keberlanjutan perlu melihat pada uraian Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani. Permentan 18/2018 mendefinisikan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani sebagai “Kawasan Pertanian yang dikembangkan dengan strategi memberdayakan dan mengkorporasikan petani”. Ada dua kata kunci yang perlu diperhatikan terkait kawasan pertanian berbasis korporasi petani ini, yakni soal *penetapan* dan *pemberdayaan*.

Suatu daerah dapat menyandang predikat Kawasan Pertanian atau Kawasan Pertanian Nasional setelah ditetapkan⁵⁰ oleh Menteri Pertanian dengan mempertimbangkan usulan kepala daerah (bupati/walikota melalui gubernur)⁵¹. Kriteria kawasan pertanian itu sendiri telah dijelaskan di atas (skala ekonomi, efektivitas manajemen, dan keberlanjutan). Tambahannya, menurut Pasal 8, penetapan oleh Menteri juga mempertimbangkan komoditas prioritas di subsektor tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan.



⁵⁰ Disebutkan dalam Pasal 4 (b) “mendorong aspek pemberdayaan petani dalam suatu Kelembagaan Ekonomi Petani di daerah yang *ditetapkan* sebagai Kawasan Pertanian agar menjadi suatu kesatuan yang utuh dalam perspektif sistem Usaha Tani”.

⁵¹ Lihat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 472/Kpts/RC.040/6/2018 tentang Lokasi Kawasan Pertanian Nasional pada diktum kelima sebutkan bahwa penetapan dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari bupati/wali kota melalui gubernur.

Boks 1. Kesenjangan antara regulasi dan praktik dalam pelaksanaan Food Estate.**Masalah penentuan komoditas**

Pasal 8 Permentan 18/2018 menyebutkan bahwa penetapan Kawasan Pertanian oleh Menteri mempertimbangkan komoditas yang diprioritaskan. Sementara dalam penjelasan tentang indikator spesifik untuk mengukur sentra pertanian sebagai dasar penetapan Kawasan Pertanian antara lain potensi sumber daya alam dan kondisi sosial budaya. Dengan mempertimbangkan bahwa penetapan Kawasan Pertanian Nasional didasarkan oleh usulan kepala daerah, maka persoalan penentuan komoditas dapat menjadi arena kontestasi antara kepentingan daerah dan nasional. Antara siapa berkepentingan dengan komoditas apa.

Dalam pelaksanaan FE di Humbang Hasundutan (Desa Riaria) tidak bisa diidentifikasi dengan jelas siapa yang mengambil keputusan penentuan komoditas (kentang, bawang merah, dan bawang putih). Namun yang jelas, ketiga tanaman komoditas itu bukanlah tanaman yang jamak dibudidayakan di Riaria atau berakar pada kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pertanian di Riaria berfokus pada komoditas padi, jagung (di sawah/ladang) serta kopi, andaliman, dan kemenyan (di hutan atau lahan kering). Hal ini mencerminkan adanya ketidakselarasan antara aturan dan praktik yang sama-sama dibuat/dilaksanakan pemerintah. Dalam studi lapangan, para petani FE menyatakan bahwa mereka tidak dilibatkan dalam menentukan jenis komoditas yang ditanam dan semua tanaman ini relatif baru bagi mereka.

Masalah penentuan Kawasan Pertanian Nasional

Dalam Pasal 8 butir (4) penentuan Kawasan Pertanian Nasional harus mempertimbangkan:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota
- b. Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan
- c. Hasil pemetaan potensi pengembangan Kawasan Pertanian atau peta tematik pertanian lainnya.

Dalam penelusuran kami, penetapan lokasi FE sebagai Kawasan Pertanian Nasional di Humbang Hasundutan ada dalam Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten Humbang Hasundutan (2016-2036), tetapi hanya untuk bawang merah dan bawang putih, bukan untuk kentang, apalagi kentang industri. Hal ini menandakan terdapat komoditas yang diselipkan dan bukan untuk kepentingan “pangan

Apa konsekuensi jika suatu daerah ditetapkan sebagai Kawasan Pertanian Nasional? Pertama-tama implikasi dari predikat ini adalah suatu daerah menjadi lokasi strategis bagi pembangunan nasional dan bahwa aktivitas pertanian di daerah tersebut signifikan secara nasional. Tabel lokasi prioritas di dalam Keputusan Menteri Pertanian Nomor 472/Kpts/RC.040/6/2018 tentang Lokasi Kawasan Pertanian Nasional sudah menunjukkan

daerah-daerah (kabupaten) mana saja yang dapat dikembangkan melalui intervensi pemerintah.

Implikasi dari status Kawasan Pertanian Nasional antara lain bisa memperoleh dukungan pendanaan untuk pengembangan pertanian, merujuk pada Pasal 34 Permentan 18/2018. Pendanaan ini dapat bersumber pada swadaya masyarakat, investasi swasta, perbankan, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Aturan inilah yang memungkinkan bahwa pengembangan dapat dilakukan oleh investasi swasta (modal korporasi), entah melalui inisiatif program dari PISAgro atau KADIN. Dalam pemahaman kami, aturan inilah yang memungkinkan skema pola kemitraan (baca: pertanian kontrak) dalam FE antara petani dan investor/offtaker bisa dilaksanakan.

Sampai di sini, hal yang perlu disoroti adalah persoalan politis: siapa yang mendefinisikan pengembangan pertanian? Siapa memberdayakan siapa, dengan cara, tujuan, dan kepentingan apa? Definisi, pendekatan, dan tolak ukur dalam menilai pemberdayaan dijabarkan dalam Pasal 4 dan 6. Namun intinya, apa yang dimaksud dengan pemberdayaan petani adalah intervensi konsep Korporasi Petani. Secara spasial, dengan adanya penetapan kawasan-kawasan pertanian nasional dari Sabang sampai Merauke, maka pemerintah telah menyediakan daerah-daerah untuk bisa diintervensi oleh konsep tersebut. Dengan tambahan, model *closed loop*-nya sektor privat.

Hal tersebut menandakan bahwa kebijakan pertanian hari ini telah menyediakan ruang yang amat luas bagi intervensi kapital agribisnis dengan kepentingannya atas peningkatan produktivitas dan nilai tambah pada komoditas tertentu serta intervensi rantai nilai global. Ini berarti bahwa pembangunan pertanian didefinisikan oleh kepentingan pasar, di bawah kendali sektor privat (perusahaan bisnis pangan), untuk menggabungkan diri pada rantai nilai. Petani perlu ditarik dan diberdayakan dalam rasional ini sebab posisinya krusial sebagai produsen langsung/pemasok bahan mentah bagi industri.

Implikasinya, secara politis makna keberlanjutan terletak pada pemertahanan kawasan-kawasan pertanian yang dikembangkan dengan pendekatan dan untuk tujuan pasar-rantai nilai-kepentingan privat di atas. Ketika pola pertanian kontrak menjadi torso yang menggerakkan pertanian ala korporasi petani, ini berarti bahwa regulasi telah menyediakan ruang untuk memperluas praktik pertanian kontrak.

Dalam hubungannya dengan FE, kita bisa mengatakan bahwa FE adalah proyek yang menjadi kendaraan bagi penerapan korporasi petani-*closed-loop* yang berintikan pertanian kontrak, dan gong kelahiran proyek ini (kebetulan) memperoleh momentum ketika pandemi, sehingga

ancaman krisis pangan dapat menjadi justifikasi bagi proyek ini. Walaupun gagasan-gagasan pembangunan pertanian yang diakomodir FE sudah hadir jauh sebelum momentum pandemi.

Posisi politik atau keberpihakan pemerintah sebagaimana tercermin dalam kebijakan pembangunan pertanian di atas akan menjadi lebih tegas apabila melihat hubungannya pada spektrum kebijakan pembangunan pertanian yang lebih luas. Beberapa masalah fundamental dalam pertanian kita justru tidak menjadi prioritas.

Pertama, sudah dalam beberapa tahun terakhir konversi lahan pertanian terus meningkat terutama disebabkan proyek pembangunan. Hal ini dapat makin parah dengan implementasi UU Cipta Kerja yang sangat memudahkan terjadinya konversi lahan atas nama proyek pembangunan strategis nasional⁵².

Kedua, masalah struktural klasik yaitu tingginya ketimpangan penguasaan tanah belum terselesaikan. Studi atas hasil Sensus Pertanian dari tahun 1963 hingga 2003 di Indonesia menunjukkan kecenderungan makin tingginya ketimpangan penguasaan tanah. Pada 2003 saja rasio gini distribusi penguasaan tanah mencapai 0,72 dan ini sudah menunjukkan keadaan yang sangat timpang⁵³. Reforma agraria semestinya menasar pada soal re-strukturisasi kepemilikan/penguasaan lahan tetapi pelaksanaannya hari ini lebih condong pada urusan legalisasi kepemilikan.

Hal ini terhubung dengan masalah bagaimana petani terhimpit dalam ketimpangan tersebut, yakni terkait regenerasi petani. Ketiga, masalah regenerasi petani memang kompleks tetapi salah satu faktor determinannya adalah soal sempitnya akses orang muda terhadap tanah pertanian⁵⁴.

Keempat, ironi lain dalam pertanian pangan Indonesia adalah rendahnya diversitas (keberagaman pangan) meskipun Indonesia adalah negeri tropis dengan keanekaragaman hayati yang tinggi. Untuk pangan pokok saja, FAO menyinggung ada lebih dari 100 tanaman sumber karbohidrat di Indonesia⁵⁵, tetapi hanya tujuh yang jamak dikonsumsi dan relatif hanya beras yang memperoleh tempat serius dalam kebijakan⁵⁶. Kebijakan pertanian yang berfokus

⁵² FIAN Indonesia, "Pangan dan Pertanian Kita Terancam oleh UU Cipta Kerja: Pernyataan Sikap FIAN Indonesia atas Pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja."

⁵³ Bachriadi dan Wiradi, "Enam Dekade Ketimpangan; Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia." "Rasio Gini distribusi penguasaan tanah adalah ukuran ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah yang terjadi/berkembang dalam kelompok sampel." Nilai 0 menunjukkan kondisi tidak ada ketimpangan, sedangkan nilai 1 menunjukkan ketimpangan mutlak.

⁵⁴ Ambarwati dkk., "Pemudan dan Pertanian di Indonesia."

⁵⁵ FAO, "Country Report on The State of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture - Indonesia."

⁵⁶ Kementerian Pertanian, *Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non Beras (2020-2024)*.

pada komoditas tunggal atau komoditas bernilai tinggi patut diperiksa sejauh mana ia berperan dalam mereduksi keberagaman pangan.

Kelima, dalam kaitannya dengan perubahan iklim, sektor pertanian merupakan penyumbang ketiga terbesar emisi karbon di Indonesia⁵⁷. Dalam situasi perubahan iklim yang makin genting, sudah semestinya cara pertanian yang boros energi fosil ditransformasi secara radikal.

Dengan melihat pada konteks kebijakan yang lebih luas, pilihan/prioritas kebijakan pemerintah pada pertanian yang berorientasi pada rantai pasok/rantai nilai alih-alih menasar masalah struktural (tanah), akses (tanah dan penghidupan), serta praktik pertanian yang rendah emisi dan merayakan biodiversitas dapat dipandang sebagai posisi politis pemerintah yang berpihak pada kapital agribisnis. Dalam perkara tanah, misalnya, di satu sisi, regulasi membuka jalan untuk konversi lahan pertanian atas nama proyek pembangunan, di sisi lain ada penetapan (dan pemertahanan) kawasan pertanian yang dikembangkan lewat model korporasi petani—*closed-loop* di mana pada ruang ini kepentingan privat dapat mengintervensi. Jika seperti ini jalan ceritanya, maka kebijakan pertanian saat ini tidak lain adalah upaya untuk menata ulang ruang fisik dan sistem pertanian yang diarahkan pada transformasi sistem pangan dalam kendali kepentingan privat/agribisnis pangan/rantai pasok global. Pemerintah ingin mengamankan keberlanjutan lahan atau sentra pertanian tetapi objek yang dimaksud mestilah dalam kerangka pengaturan bisnis pangan.

Pilihan kebijakan ini mengasumsikan bahwa masalah pertanian di Indonesia seolah-olah lebih merupakan persoalan *teknis* alih-alih *politis*. Seperti masalah kelembagaan, praktik pertanian yang baik (dalam sudut pandang industri) adalah klasterisasi berdasarkan komoditas, modal dan pemasaran. Masalah-masalah ini dibayangkan dapat diatasi melalui bimbingan dari sektor privat. Teknikalisasi permasalahan ini mencerminkan suatu tindakan depolitisasi yang menyingkirkan permasalahan politik berkenaan dengan hak petani atas tanah (dan kontrol atas pertaniannya), perbedaan golongan sosial di dalam masyarakat petani itu sendiri yang cukup ditentukan oleh struktur penguasaan dan akses atas tanah, termasuk pengakuan atas masalah konflik struktural (terkait tanah) yang dihadapi petani. Depolitisasi masalah ini sesungguhnya juga memuat implikasi politis manakala teknikalisasi permasalahan pada akhirnya cenderung menguntungkan pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar (perusahaan bisnis pangan, kontraktor infrastruktur pertanian, atau elit-elit lokal).

⁵⁷ <https://www.bps.go.id/statictable/2019/09/24/2072/emisi-gas-rumah-kaca-menurut-jenis-sektor-ribu-ton-co2e-2001-2017.html>

2.2.2 Kronologi Pelaksanaan Food Estate di Sumatera Utara

Sebagaimana telah disoroti laporan-laporan lain, pelaksanaan proyek FE dikerjakan serba cepat dan mengandung potensi maladministrasi⁵⁸. Hal ini dapat dilihat melalui kronologi pelaksanaan FE di Sumatera Utara (terkait dengan proses yang terjadi di level nasional, provinsi, dan kecamatan-desa) yang disusun berdasarkan laporan resmi, berita, sosial media, dan informasi dari Desa Riaria, Humbang Hasundutan sebagai lokasi FE. Secara umum, pelaksanaan FE dimulai sejak Agustus 2020 dengan pembangunan konektivitas, pembukaan lahan, sosialisasi dan pelatihan kelompok serta kelembagaan petani, masa tanam, dan masa panen untuk musim tanam pertama yang dilaksanakan April-Maret 2021.

Uraian lengkap kronologi dapat dilihat di Gambar 6 dan halaman lampiran, sementara bagian ini hanya akan menampilkan kronologi ringkas serta beberapa butir topik yang perlu diperiksa lebih lanjut untuk memastikan proses legal administratif pelaksanaan proyek ini. Secara umum, pemeriksaan dapat menyoroti hubungan antara proses regulasi dan pelaksanaan proyek di lapangan, yakni (a) sejauh mana pelaksanaan patuh atas ketentuan regulasi yang berlaku, dan (b) sejauh mana regulasi yang melegitimasi pelaksanaan FE berkesesuaian secara hukum dengan regulasi lainnya. Beberapa catatan kami terhadap kronologi pelaksanaan FE, yakni:

- 1) Regulasi yang melegitimasi proyek cenderung dibuat dalam kurun waktu yang sama dengan pelaksanaan proyek di lapangan;
Contohnya, pada 22 Agustus 2020 Bupati Humbang Hasundutan mengajukan surat ke Gubernur Sumatera Utara melalui Surat Nomor 660/225/HH/VIII/2020 tentang Permohonan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) di Humbang Hasundutan. Surat permohonan ini baru disetujui pada 7 September 2020. Akan tetapi pada bulan Agustus 2020 proses pembukaan lahan di Desa Riaria, Kec. Pollung, Humbang Hasundutan sudah dilakukan.
- 2) Terdapat indikasi bahwa regulasi baru dibuat setelah pelaksanaan di lapangan terjadi;
Contohnya, pada 25 November 2020 Kementerian LHK menerbitkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor SK.448/MENLHK/SETJEN/PLA.2/2020 tentang Perubahan Fungsi Dalam dan Antar Fungsi Pokok Kawasan Hutan. Surat keputusan ini merupakan acuan bagi penyediaan lahan untuk lokasi FE di Sumatera Utara dengan luas total 33.492 ha. Meski regulasi penyediaan lahan baru terbit 25 November 2020,

⁵⁸ ICEL, "Analisis Hukum Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan Lindung"; WALHI, "Food Estate Menakar Politik Pangan Indonesia; Kajian atas Proyek Food Estate Kalimantan Tengah"; Yayasan Madani Berkelanjutan, "Menakar Ancaman Terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan."

akan tetapi di lapangan (Desa Riaria) pelaksanaan FE telah berjalan cukup jauh, mencakup pembukaan lahan (sejak Agustus 2020) yang diikuti oleh verifikasi luas lahan yang dikelola kelompok tani, pembentukan pengurus kelembagaan ekonomi petani (BUMP Tunas Harapan Pollung), penyerahan 87 sertifikat lahan oleh Presiden, serta pendampingan dan pelatihan korporasi petani.

- 3) Tidak ada dokumen resmi yang menjadi acuan pelaksanaan food estate dan yang dapat diakses secara terbuka oleh publik (misalnya, *master plan* program)

Contohnya, pada 4 Desember 2020 telah dilakukan Rapat Monitoring dan Evaluasi Program Pengembangan Food Estate Sumatera Utara, yang diselenggarakan di Institut Teknologi DEL Sumut. Salah satu hasil rapat yaitu Sekretariat Kabinet memberi rekomendasi kepada Kementerian/Lembaga terkait untuk segera menyusun dan menyelesaikan *master plan* Food Estate Sumatera Utara. Namun sampai studi ini dilaksanakan pada September 2021, Bappenas belum juga menyelesaikan *master plan* tersebut. Ini berarti bahwa sejak awal proyek FE dilaksanakan tanpa mengacu pada *master plan*. Di sisi lain, publik sulit untuk mencari dan mengetahui dengan jelas pedoman penyelenggaraan FE di Sumatera Utara.

- 4) Tidak terdapat mekanisme pelibatan/partisipasi penduduk terdampak dalam menentukan jalannya proyek, isi kontrak dalam pola pertanian kontrak dengan investor, serta proses evaluasi proyek.

Di Desa Riaria, petani/calon petani FE memang dilibatkan dalam berbagai macam proses, khususnya yang terkait sosialisasi, pelatihan, serta pembentukan kelembagaan ekonomi petani (BUMP Tunas Harapan Pollung, meski kemudian digantikan oleh KUB). Namun, dalam perencanaan strategis seperti penentuan komoditas, periode tanam, dan substansi kontrak dalam pola pertanian kontrak dengan investor, petani tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Contohnya, semua petani tahu bahwa budidaya di lahan hutan/semak belukar yang baru dibuka seharusnya dilakukan setelah 3-6 bulan lahan di-bera-kan⁵⁹. Akan tetapi tuntutan administrasi proyek yang mengharuskan kegiatan terlaksana sebelum tutup tahun anggaran membuat tanam perdana dilaksanakan pada Desember 2020. Petani mafhum jika sebagian besar panen gagal, tetapi tidak punya suara dalam pengambilan keputusan dimulainya masa tanam. Petani juga tidak diberikan ruang untuk menyampaikan kritik dan evaluasi terhadap keberlanjutan FE berdasarkan pengalaman musim tanam pertama.

Dari segi anggaran, pelaksanaan proyek ini dimungkinkan karena adanya pendanaan dari APBN dan dari kementerian terkait. Laporan kunjungan kerja Komisi IV DPR pada Maret 2021

⁵⁹ Bera dalam KBBI berarti “tidak ditanami selama beberapa waktu, dimaksudkan untuk memulihkan kesuburan tanah (tentang tanah pertanian atau sawah)”.

menunjukkan alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk proyek Food Estate Sumatera Utara sebesar 46,3 miliar untuk tahun 2020 dan 12 miliar untuk tahun 2021⁶⁰. Di samping itu, untuk pembangunan infrastruktur pendukung, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR) mengalokasikan anggaran dengan total Rp. 1,062 triliun untuk pembangunan infrastruktur secara bertahap tahun 2020-2023. Jumlah ini meliputi Bidang Sumber Daya Air sebesar Rp 406,9 miliar dan pembangunan konektivitas/jalan akses sebesar Rp 619,1 miliar⁶¹. Yang belum jelas adalah besaran pendanaan dari Kemenko Kemaritiman dan Investasi (Kemenkomarves).

Bab selanjutnya akan menyajikan gambaran bagaimana rencana pengaturan pertanian FE diterapkan dan berbenturan dengan konteks lokal spesifik. Kasus Riaria sebagai lokasi awal implementasi FE Sumatera Utara mengilustrasikan bagaimana kebijakan yang mendepolitisasi masalah itu berhadapan dengan kerumitan konkret yang bersumber pada usaha-usaha dalam menguasai sumber daya. Gagalnya produksi dan penjualan di musim tanam pertama serta mandegnya transisi ke musim tanam kedua merupakan luaran yang menunjukkan bahwa FE sebagai modus pengaturan dari “atas” malah membuahkan masalah-masalah baru. Di sinilah indikasi pelanggaran hak atas pangan dan gizi ditemui.



⁶⁰ “Laporan Kunjungan Kerja Spesifik Komisi IV DPR RI dalam Rangka Pengawasan Pelaksanaan Program Food Estate Berbasis Hortikultura di Kabupaten Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara Masa Sidang IV Tahun Sidang 2020-2021, 25 s.d. 27 Maret 2021.”

⁶¹ Kompas, “Dana Rp 1,062 Triliun Buat Infrastruktur Food Estate Sumatera Utara Halaman all.”

Gambar 6. Kronologi Pelaksanaan Food Estate di Sumatera Utara.

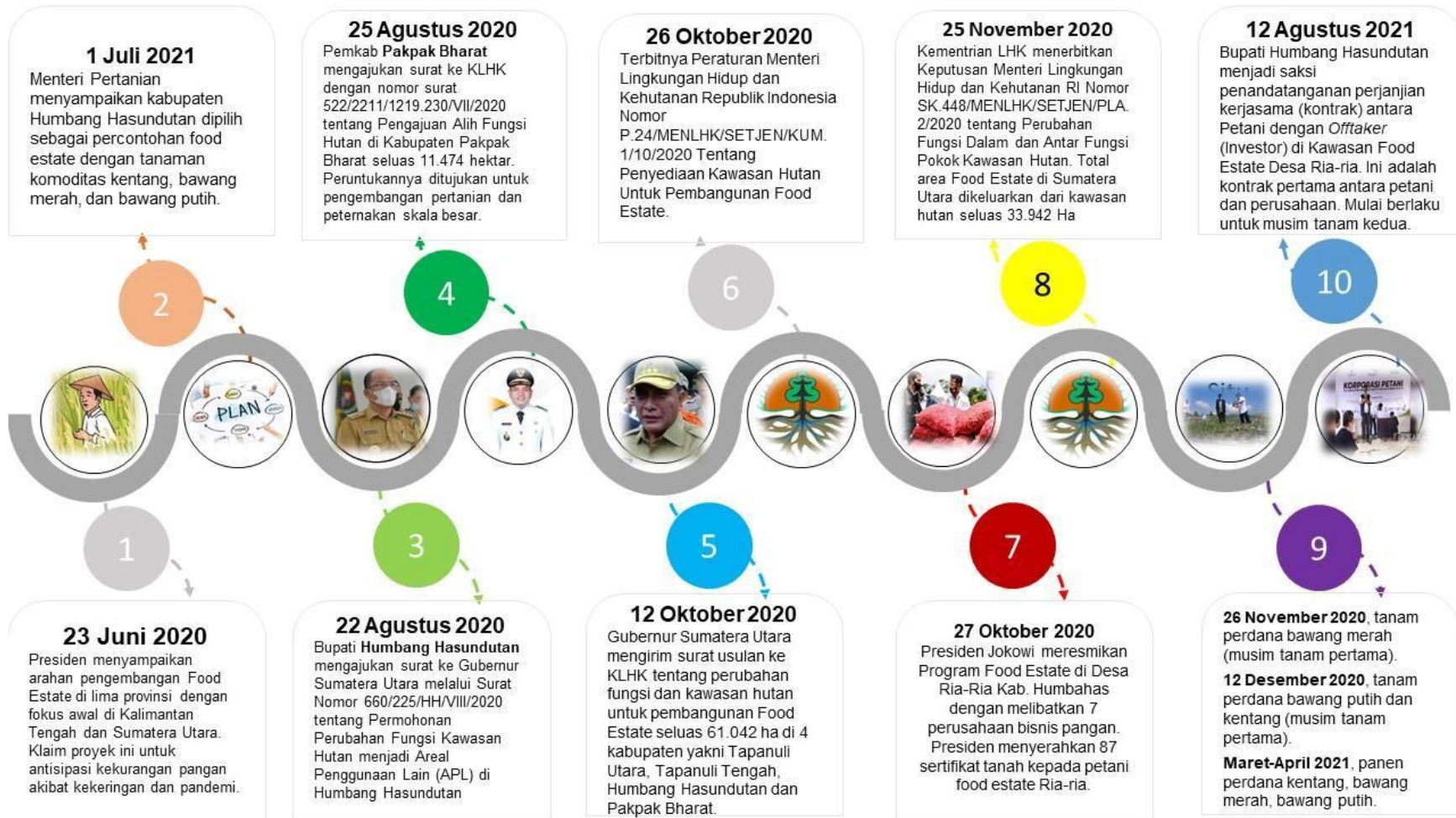


Diagram alur oleh Quadi Azam.



[3]

PELAKSANAAN FOOD ESTATE DAN INDIKASI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN: KASUS RIA-RIA

Riaria adalah salah satu dari tiga belas desa di Kecamatan Pollung, Kabupaten Humbang Hasundutan, berlokasi sekitar 9 km ke arah utara dari ibukota kabupaten Humbang Hasundutan, Dolok Sanggul. Desa ini memiliki luas 3841 ha atau mencakup sekitar 11,7% dari total wilayah Kecamatan Pollung. Terbagi ke dalam lima dusun, Riaria dihuni oleh 2098 jiwa. Penduduk seluruhnya bersuku-bangsa Batak dan mayoritas bermata pencaharian sebagai petani. Pertanian yang utama adalah padi yang diproduksi di sawah (107 ha) dengan rata-rata produksi 5,2 ton/ha, dan lahan kering (1947 ha) dengan rata-rata produksi 4,9 ton/ha. Di samping padi, tanaman palawija yang utama adalah jagung dan singkong, serta kopi. Hasil hutan utama adalah andaliman (*Zanthoxylum acanthopodium*) dan kemenyan (*Styrax benzoin/sumatrana*) yang jumlah produksi per tahunnya tertinggi di kecamatan Pollung¹.



Bagian ini menggambarkan bagaimana FE dan pola pertanian kontrak yang dibawanya dilaksanakan pada konteks spesifik lokal serta berujung pada indikasi pelanggaran hak atas pangan. Konteks yang akan diketengahkan yakni seputar pertanian dan pangan di Riaria.

¹ BPS, Kecamatan Pollung Dalam Angka 2020.

3.1 Pertanian dan Kondisi Hak atas Pangan di Riaria

3.1.1. Pola Pertanian dan Ketersediaan Pangan

Di Riaria, bulir-bulir padi merupakan sarana subsistensi yang akan membuat pelahapnya tenang batin dan tenang lapar tatkala kebutuhan dalam satu tahun dapat dipenuhi secara mumpuni. Bertani padi adalah kewajiban dan beras yang dihasilkan tidak dijual melainkan untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga. Sebagian besar penduduk memiliki sawahnya masing-masing, dengan kata lain setiap keluarga adalah produsen beras bagi konsumsi mereka sendiri.

Sebagai unsur penting, air yang diperoleh sebagian besar sawah di Riaria berasal dari hutan yang terletak di perbukitan, mengalir ke persawahan melalui saluran irigasi. Sebagian sawah, oleh karena kurang memperoleh aliran air, menjadi lahan kering dan hanya mengandalkan air hujan untuk pengairannya. Terdapat hamparan sawah yang relatif datar dan lapang, namun sawah/lahan kering ada juga yang berlokasi di lembah-lembah kecil atau dibuat bertingkat. Pada lanskap seperti ini, pola umum pertanian padi adalah tanam sekali dalam setahun dengan usia tanam 6 bulan, meskipun terdapat pula budidaya padi usia pendek (3 bulan).

Petani padi Riaria hampir sama sekali tidak menggantungkan kebutuhan benih padi kepada pasar atau melalui transaksi komersial. Setiap petani menyediakan benih sendiri yang mereka peroleh dan seleksi berdasarkan hasil panen sebelumnya. Kebanyakan petani memiliki beberapa jenis benih padi yang dapat digunakan sesuai keadaan berkaitan dengan kondisi tanah, cuaca, dan iklim. Terdapat petani yang mengelola dengan pola campuran antara padi 6 bulan dan padi 3 bulan atau salah satu di antaranya, bergantung pada luas dan lokasi penguasaan lahannya, apakah di lahan sawah atau di lahan kering.

Jika padi adalah tanaman subsistensi yang dihasilkan di sawah dan lahan kering, petani mengelola tanaman komersial (*cash-crops*) yakni kopi, andaliman, kemenyan, dan jeruk manis. Tanaman tersebut tumbuh di hutan (*tombak*) dan/atau tanah kering. Pekerjaan di hutan ini cenderung didominasi laki-laki. Riaria terkenal sebagai penghasil andaliman dan kemenyan. Kopi juga telah dibudidayakan selama sekurangnya 4 generasi dan sempat menjadi tanaman komoditas andalan pada dekade 1970-1980. Generasi kakek-nenek Riaria mengungkapkan bahwa karena kopi-lah “(atap) seng bisa ada di Riaria”. Atap seng merupakan penanda beralihnya bentuk rumah penduduk dari arsitektur tradisional yang beratapkan ijuk, menjadi rumah berdinding tembok modern. Sebelum FE hadir, andaliman merupakan tanaman komoditas andalan sebab harganya relatif stabil dan cenderung meningkat pada Natal dan akhir tahun. Andaliman punya target pasar yang jelas dan pasti sebab biji tanaman perdu ini merupakan bumbu khas masakan *Tano Batak*.

Tabel 3. Kalender musim tani di Desa Riaria; perpaduan antara tanaman subsisten (padi) dan komersil.

Tanam an	Bulan	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Ags	Sep	Okt	Nov	Des
Padi	Kegiatan	Menyian gi		Pemupuka n ke-2		Panen	Panen				Membaja k sawah	Tabur benih	Pemupuka n ke-1
	Tenaga kerja (gender)*	P		L & P		L & P	L & P				L & P	L & P	L & P
	Intensitas kerja	Agak padat		Renggang		Padat	Padat				Padat	Padat	Agak padat
Jagung lokal	Kegiatan							Melub angi tanah, tanam benih	Pemu puka n ke-1	Menyi angi, pemu pukan ke-2	Pemupuk an ke-2	Panen	
	Tenaga kerja (gender)							L & P	L & P	L & P	L & P	L & P	
Jagung hibrida & cabai	Kegiatan	Budidaya jagung hibrida dan cabai dapat dilakukan sepanjang tahun, tergantung dari ketersediaan lahan, kepadatan waktu-kerja pada pengelolaan tanaman lain, dan jumlah tenaga kerja. Masa tanam jagung hibrida 100 hari sedangkan cabai 120 hari.											
	Tenaga kerja (gender)	Alokasi tenaga kerja melibatkan laki-laki dan perempuan, tergantung kesibukan mengurus tanaman lain. Panen cabai umumnya dilakoni perempuan.											
Andali man	Kegiatan	Panen	Panen raya	Panen raya	Pane n	Panen	Panen	Panen	Pane n	Panen	Panen	Panen	Panen (Puncak harga)

	<i>Tenaga kerja (gender)</i>	Panen sekali/2 bulan, umumnya dilakukan perempuan, kecuali pada panen raya dibantu oleh laki-laki.		
Kemenyan	<i>Kegiatan</i>	Panen Menderes (<i>manige</i>)/ panen raya (<i>mangal uak</i>)		
	<i>Tenaga kerja (gender)</i>	Semua pekerjaan merawat, manige (mengupas kulit/deres), dan panen getah kemenyan dilakukan laki-laki. Oleh karena kemenyan tumbuh di hutan, maka waktu-kerja berlangsung selama 5-6 hari dalam sepekan dan laki-laki tinggal di hutan selama melakoni pengelolaan kemenyan.		
Kopi	<i>Kegiatan</i>	Panen 2 kali/bulan	Panen raya	Panen 2 kali/bulan
	<i>Tenaga kerja (gender)</i>	L		

Keterangan: * L (laki-laki), P (perempuan)



Gambar 7. Contoh biji dan pohon andaliman
(Foto oleh Gusti N. A. Shabia)

Petani juga bercocok tanaman komersial lainnya di lahan kering seperti jagung, cabai, tomat, kentang, kubis, dan labu siam. Tanaman-tanaman ini merupakan sumber pendapatan tunai rumah tangga petani yang digunakan untuk memenuhi berbagai kebutuhan pangan, sandang, dan papan, termasuk untuk membiayai pertanian padi serta membeli beras ketika persediaan hasil produksi sendiri tidak mencukupi.

Apakah budidaya padi untuk dikonsumsi sendiri dapat mencukupi kebutuhan pangan pokok rumah tangga? Tabel di bawah ini menunjukkan taksiran luas lahan yang dibutuhkan agar satu rumah tangga bisa tercukupi kebutuhan berasnya selama satu tahun.

Tabel 4. Taksiran Ketersediaan Beras untuk Konsumsi Selama 1 Tahun.

Luas lahan	Hasil Panen	Rata-rata Konsumsi Beras	Ketersediaan Beras
3200 m ²	Gabah kering 1800 kg = 900 kg beras	2,2 kg/hari atau 66 kg/bulan (dengan asumsi terdapat 5 orang anggota keluarga)	900 kg = 13,5 bulan

Sumber: wawancara dengan petani Riaria.

Taksiran di atas merupakan ilustrasi keadaan yang diperlukan petani terkait luas lahan, hasil panen, tingkat konsumsi, dan jumlah anggota rumah tangga agar beras yang diproduksi dapat mencukupi kebutuhan konsumsi selama satu tahun. Namun demikian, menurut perkiraan petani Riaria, hanya 20% rumah tangga yang mengalami keadaan tersebut. Sebagian besar, sekitar 30% rumah tangga persediaan berasnya cukup sampai kisaran 9 bulan, 30% lainnya sampai kisaran 6 bulan, dan 20% sisanya hanya cukup sampai sekitar 3 bulan.

Oleh karena itu, jika diukur dari persediaan beras hasil produksi sendiri, petani Riaria memperkirakan hanya ada 50% rumah tangga yang mampu mencukupi kebutuhan pangan pokok lebih dari setengah tahun sampai setahun. Separa lainnya, harus menempuh saluran lain untuk memperoleh beras, antara lain membeli di pasar, meminjam (hutang) beras ke tetangga atau kerabat, atau melalui arisan beras. Dengan kata lain, sekalipun petani Riaria memproduksi bahan pangan pokok sendiri, terdapat potensi kerentanan pangan manakala persediaan beras bagi separo rumah tangga di Riaria tidak cukup memenuhi kebutuhan makan sendiri selama satu tahun.

Lebih dari itu, ketersediaan beras di rumah rupanya melampaui fungsi dan maknanya sebagai sumber pangan. Persediaan beras juga berkaitan dengan pengaturan rumah tangga dan peringanan beban psikologis perempuan sebagai “pengatur” urusan domestik, termasuk soal makan dan perawatan anak, sebagaimana yang diungkapkan OP:

“... kalau uang dipegang 1 juta rupiah, itu senilai dengan 20 kaleng padi. Para ibu-ibu berpikir lebih baik menyimpan padi 20 kaleng dari pada uang 1 juta rupiah. Prinsipnya, (laki-laki) tidak akan menjual padi untuk membeli rokok, tapi kalau aku (suami) tahu ibu pegang duit, tiap pagi akan minta duit untuk minum segelas kopi di kedai. Jadi kalau padi, itu milik ibu-ibu. [...] kalau ada contohnya 50 kaleng padi di rumah, ibu-ibu sudah tenang ngga memikirkan beras lagi. Paling-paling bulan Februari atau Maret tahun depannya memikirkan beras lagi.”

Pernyataan ini mencerminkan dua hal. Pertama, bahwa ketahanan pangan rumah tangga dijamin oleh persediaan beras yang diproduksi sendiri alih-alih uang meskipun uang dapat menjadi sarana untuk mengakses pangan. Jaminan persediaan beras bagi ketahanan pangan yakni bahwa beras sudah pasti digunakan untuk konsumsi reguler. Sementara keberadaan uang tidak secara langsung menjamin ketahanan pangan rumah tangga sebab uang secara fisik tidak dapat dimakan, dan konsumsi (pembelanjaan) uang belum tentu diprioritaskan untuk belanja kebutuhan pangan, melainkan bisa dipakai untuk konsumsi barang lain dan non-pangan.

Kedua, adanya persediaan beras hasil produksi sendiri menandakan adanya ruang kuasa perempuan di dalam rumah tangga sebagai *sitiop puro* atau “bendahara rumah tangga”. Secara kultural, orang Riaria memandang bahwa sawah atau tanah untuk produksi padi merupakan domain perempuan, sedangkan domain laki-laki lebih terletak pada usaha tani di hutan

(*tombak*). Basis yang menjadi objek pengaturan dari peran perempuan sebagai bendahara rumah tangga bukan semata-mata uang, namun persediaan beras. Jika ditelisik ke ranah produksi, usaha tani padi subsisten pun memang memerlukan uang, yakni sebagai sarana untuk mengakses pupuk, pestisida, dan tenaga kerja. Artinya, petani tidak sepenuhnya berada pada relasi non-komoditas untuk memproduksi beras. Namun relasi ini sifatnya terbatas pada penyediaan input pertanian, mengingat beras itu sendiri diproduksi bukan sebagai komoditas. Pendapatan diperoleh dari adanya tanaman komersial yang diusahakan di lahan kering maupun hutan dan umumnya dikelola oleh laki-laki. Pendapatan dari tanaman komersil inilah yang dapat digunakan untuk memenuhi pembiayaan input dalam produksi padi.

Dari uraian di atas dapat kita pahami bahwa ketersediaan pangan bagi rumah tangga petani Riaria dijamin oleh perpaduan dua pola usaha tani yaitu usaha tani ‘subsisten’ untuk memproduksi bahan pangan pokok (beras) dan usaha tani ‘komersial’ untuk memproduksi komoditas pangan sebagai sumber pendapatan tunai. Kombinasi inilah, ditambah dengan pekerjaan-pekerjaan upahan lainnya yang variatif (seperti kerja tukang bangunan, buruh tani), berperan dalam menyediakan pangan bagi rumah tangga.

3.1.2 Kecukupan Pangan

Sudah sejak sebelum datangnya FE, pola makan yang umum di Ria-ria didominasi dari perpaduan antara nasi, ikan asin, dengan tambahan sambal. Opsi ini dianggap istri IS, yang memiliki lima anak, sebagai cara paling ekonomis untuk memenuhi kebutuhan gizi keluarganya. Terkadang ia menyelinginya dengan turut merebus labu yang dimasak dengan santan. Pada momen di mana perekonomian sulit, tepatnya ketika hasil panen tidak mendatangkan pendapatan yang menguntungkan, istri IS menyiasati dengan menyediakan singkong dari kebun sendiri yang direbus (supaya tidak konsumsi banyak minyak) dan dihidangkan sebelum sarapan. Menurutny, “*biasanya kan masak 1 liter (beras)*, (karena perut sudah terisi singkong, maka) *sudah bisa masak setengah liter untuk sarapan.*”

Apakah pola makan rumah tangga warga di Riaria bervariasi dan dapat memenuhi kebutuhan gizi yang distandarisasi menurut Pola Pangan Harapan sulit dipastikan karena keterbatasan studi lapangan untuk melihat pola makan sehari-hari dalam waktu yang lama. Namun, hal ini bisa ditelisik dengan mengontraskan budaya pergi ke pasar setiap pekan pada hari Jumat. Ketika hari pasar, tatkala warga pergi ke pasar Dolok Sanggul, mereka biasanya “makan enak” (makan di warung makan) karena sudah mengantongi uang hasil penjualan panen. “Makan enak” di sini berupa makan olahan ikan air tawar seperti mujair atau ikan mas, atau dengan lauk daging babi panggang.

Sebagai ilustrasi, keluarga IS membangun sebuah kriteria terkait “kecukupan”. Selama ini banyak kajian ataupun data soal pangan yang mengungkapkan bahwa konsumsi masyarakat Indonesia terlebih di pedesaan masih didominasi oleh karbohidrat, utamanya beras, atau

makanan yang padat energi tapi miskin mikronutrien². Menurut istri IS, ia tidak akan mengurangi porsi makan tiga kali untuk keluarganya. Ia mengutamakan seluruh anggota keluarga dapat makan tiga kali dalam sehari ketimbang mengharuskan lauk tertentu sebagai pendamping pangan pokok. Apalagi ia dan suaminya, sebagai petani, butuh “nasi” untuk memasok energi yang cukup ketika kerja seharian di ladang. Kebutuhan energi yang tinggi juga tercermin dari relatif tingginya konsumsi gula (untuk campuran kopi atau teh) yang dikonsumsi setiap hari. Konsep “cukup” adalah ketika makanan bisa menyuplai energi untuk bekerja keras setiap harinya.

3.1.3 Keterjangkauan

Sebagaimana sudah dikemukakan sebelumnya, pola penyediaan pangan di Riaria dibentuk dari perpaduan antara produksi pangan subsisten dan pangan komoditas sebagai sumber pendapatan rumah tangga. Dengan kata lain, selain dapat diperoleh dari lahan pangan sendiri, keterjangkauan atas pangan ditentukan pula oleh pendapatan tunai guna mengakses bahan pangan dari pasar, serta input pertanian dan tenaga kerja untuk kegiatan pertanian komersil yang merupakan sumber pendapatan tunai utama. Tentu saja pada tingkat desa besaran pendapatan tunai bervariasi dan ditentukan macam-macam faktor: luas dan penguasaan lahan, tenaga kerja keluarga dan kemampuan merekrut tenaga kerja upahan, komoditas yang ditanam, dan harga komoditas di pasar. Yang jelas, pendapatan tunai dihasilkan dari tanaman komersil yang diusahakan di lahan kering dan hutan.

Akses terhadap pasar (*market-place*) secara spasial relatif dekat, meski makin dekat lokasi pasar ketersediaan bahan pangannya relatif terbatas. Umumnya jika petani memperoleh pendapatan tunai dari penjualan hasil panen, mereka akan berbelanja (bahan pangan dan non-pangan) di pasar utama di ibukota Dolok Sanggul, sekitar 20 km dari Riaria. Pasar Dolok Sanggul beroperasi setiap hari Jumat. Belanja di Pasar Dolok Sanggul, karena jaraknya juga jauh dari desa, biasanya dilakukan dalam partai (jumlah) besar. Misalnya membeli lauk ikan asin untuk persediaan selama satu bulan. Akan tetapi orang tidak hanya berbelanja barang kebutuhan segala rupa di pasar, tetapi juga kesempatan untuk makan di warung makan. Selain ke pasar utama, opsi lainnya adalah pergi ke warung sayur yang berlokasi di desa untuk membeli bahan pangan dalam jumlah kecil (persediaan harian) atau dari pedagang sayur keliling yang membawa mobil keliling kampung pada hari tertentu dalam satu minggu.

3.1.4 Masalah Kesehatan Terkait Pangan: Potret *Stunting* di Desa

Kondisi stunting di kabupaten Humbang Hasundutan perlu diwaspadai sebab terjadi peningkatan jumlah balita stunting dari tahun 2019 ke 2020. Tahun 2019, dari jumlah bayi

² Lihat, misalnya BPS, 2020, Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2020.

16.398 tercatat 1472 balita stunting³. Tahun 2020, dari jumlah bayi 16.630 tercatat ada 2813 mengalami stunting. Sementara pada tingkat desa, di Riaria pada tahun 2020 tercatat 110 kasus stunting. Dari jumlah ini 33 balita kondisinya paling buruk: mengalami berat badan dan tinggi yang kurang⁴. Balita-balita ini menjadi prioritas dalam intervensi bantuan penanggulangan stunting baik dari Dinas Kesehatan Kabupaten atau Pemerintah Desa.



Gambar 8. Perempuan Petani yang bekerja di kebun

(Foto oleh Fuad Abdulgani)

Menurut keterangan yang disampaikan bidan desa Riaria, ada beberapa faktor yang menyebabkan balita di Riaria mengalami stunting. Pertama, terkait dengan kebiasaan atau pola asuh dalam memberikan makanan pada balita. Kebanyakan ibu di Riaria jarang menuntaskan masa ASI Eksklusif. Seringkali bayi usia 2-3 bulan sudah diberi makanan tambahan yakni bubur nasi atau bubur fortifikasi. Terdapat kebiasaan di Riaria untuk menambahkan kecap pada bubur bayi yang diberikan kepada balita untuk menambah rasa manis. Seperti orang dewasa, balita yang sudah bisa menerima Makanan Pendamping Air Susu Ibu (MP ASI) pun makan tiga kali sehari, meskipun dengan kandungan nutrisi seadanya. Kedua, pengaruh aktivitas ekonomi. Rutinitas kerja di ladang terutama bagi perempuan yang mempunyai peran penting dalam pertanian padi (sawah) seringkali membuat perempuan sudah pergi kerja di ladang satu bulan setelah melahirkan. Jika usianya sudah sampai enam bulan, biasanya bayi sudah dibawa ke ladang, ditaruh di pondok dan dijaga oleh kakak atau saudaranya. Oleh karena itu poin kedua ini sangat terkait dengan poin pertama soal ketidakluluasaan seorang ibu dalam memberikan ASI secara eksklusif. Ketiga, kemiskinan. Rendahnya pendapatan rumah tangga berpengaruh

³ Berdasarkan data Balita Gizi Buruk, Gizi Kurang, dan Stunting 2019-2020, Dinas Kesehatan Kabupaten Humbang Hasundutan, Kasie. Kesehatan Keluarga dan Gizi.

⁴ Data diperoleh dari hasil pendataan oleh Posyandu & Bidan Desa Riaria. Wawancara Bidan Desa Riaria tanggal 13 September 2021.

terhadap aksesibilitas pangan, atau sarana untuk memperoleh pangan dengan gizi cukup. Hal ini dibarengi dengan pola rutinitas kerja di ladang, pola konsumsi pangan dan rendahnya literasi pangan. Semua keluarga pada 33 kasus balita stunting berasal dari golongan miskin.

Di samping itu pola konsumsi pangan dan aksesibilitas turut mempengaruhi. Di Riaria, menu konsumsi harian yang umum adalah nasi, lauk ikan asin, sayur seadanya, dan sambal. Pola belanja pangan biasanya hanya satu minggu sekali, sehingga belanja bahan pangan memprioritaskan bahan yang tahan lama seperti ikan asin. Orang dewasa memang lebih mengandalkan makan dengan banyak nasi karena membutuhkan energi besar untuk bekerja di ladang.

Gambaran atas faktor stunting yang diberikan bidan desa mengesankan bahwa pertanian yang dijalankan penduduk nampak tidak berkorelasi dengan pemenuhan aspek kesehatan penduduknya. Pola pertanian di Riaria yang sifatnya komplementer antara produksi padi dan tanaman komersil nampaknya belum berorientasi pada penyediaan bahan pangan yang beragam untuk konsumsi langsung rumah tangga. Upaya menjamin ketahanan pangan untuk konsumsi langsung masih terbatas pada beras (sumber karbohidrat) tetapi masih kurang menyentuh bahan pangan untuk komponen nutrisi lainnya. Kondisi ini menunjukkan arti penting untuk membangun keterhubungan yang kuat antara produksi bahan pangan (pertanian) dan kebutuhan gizi untuk menjamin kesehatan keluarga.

Sayangnya, intervensi stunting di Riaria belum menyentuh soal kesalingterkaitan pertanian dan pemenuhan nutrisi. Intervensi masih difokuskan pada kebutuhan yang bersiat konsumsi langsung. Misalnya, dari anggaran dana desa ada bantuan susu pabrikan/fortifikasi (merk Dancow Vertigo 200 mg) dan bahan pangan untuk MP ASI seperti telur (15 butir) per bulannya. Bantuan Pemerintah Kabupaten juga isinya sama seperti di atas namun tidak setiap bulan. Kemudian bantuan sembako dari Program Keluarga Harapan, berisi beras (10 kg), semangka atau buah lainnya (2-3 kg), kentang, dengan lauk berganti tiap bulan, antara ikan nila, telur, atau ayam broiler (1 ekor) yang diberikan tiap bulan. Di samping itu, terdapat anggaran dana desa untuk ketahanan pangan berupa pemberian bibit jagung 2 kg dan benih bawang merah per kepala keluarga.

Ungkapan dari bidan desa, “... mana ada (anak) makan (h)ati ayam kalau bukan dari PKH”, sebetulnya mencerminkan situasi yang serius soal ketersediaan dan aksesibilitas pangan yang bertalian dengan pemenuhan gizi. Oleh karenanya intervensi yang bersifat jangka panjang untuk membangun koneksi antara pertanian dan gizi (kesehatan) yang dapat menjamin ketersediaan, kecukupan, aksesibilitas, dan keberlanjutan alias hak atas pangan, menjadi sangat penting, entah melalui diversifikasi pangan atau menjamin pendapatan yang layak dari pertanian.

3.2 Perampasan Kontrol atas Tanah dan Implikasinya

3.2.1 Korporasi Petani dan Problematikanya

Dalam desain proyek FE, Kelembagaan Ekonomi Petani (KEP) yang wujud konkretnya berupa korporasi petani merupakan unsur kelembagaan yang berperan sentral. Dalam kaitannya dengan pola pertanian kontrak yang melibatkan petani dan investor/*offtaker*, lembaga ini berperan sebagai penengah: mengkonsolidasikan petani melalui kelompok-kelompok tani, mengelola kemitraan dengan investor/*offtaker*, dan mengelola sirkulasi keuangan dan permodalan petani. Teorinya, kalau lembaga ini berjalan baik maka harapan kebijakan untuk membangun “modal yang dimiliki petani” dapat direalisasikan.



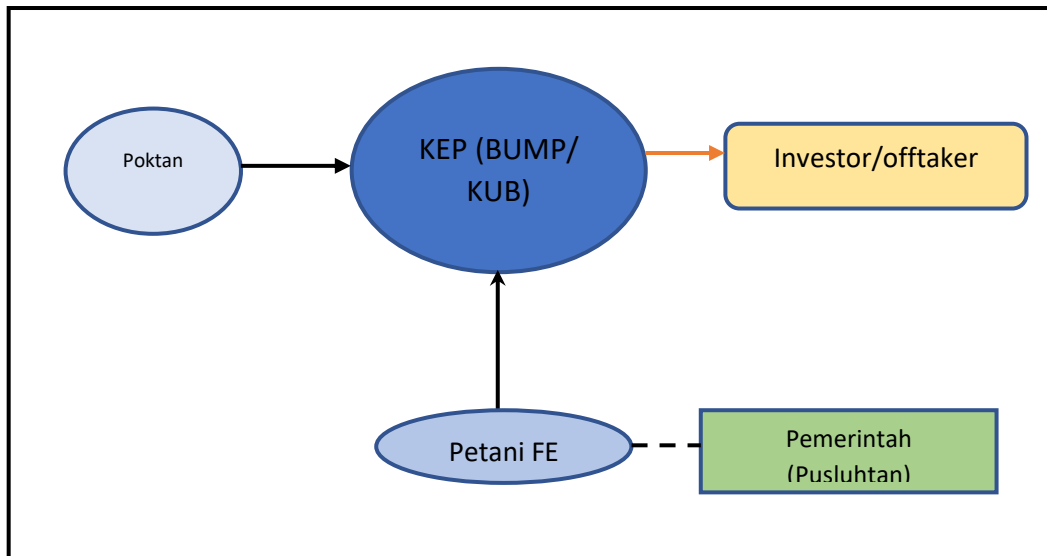
Pada praktiknya, ada dua lembaga yang merepresentasikan KEP atau korporasi petani, yakni Badan Usaha Milik Petani (BUMP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUB). Riwayat keberadaan dua lembaga ini mengindikasikan adanya masalah dalam tata-kelola hal paling sentral dari penyelenggaraan FE. Lembaga yang pertama kali didirikan adalah BUMP dengan nama Tunas Harapan Pollung. Pembentukan pengurus dan struktur organisasi lembaga BUMP dilakukan pada 24 Oktober 2020⁵.

Menurut informan petani FE, semua pengurus BUMP adalah petani FE, dipilih oleh kelompok tani dan mendapat pendampingan dari Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian (BPPSDMP) khususnya Pusat Penyuluhan Pertanian (Pusluhtan)⁶. BUMP telah menyusun agenda kerja dan berperan dalam mengkonsolidasikan petani FE (sejak masih berstatus Calon Petani Calon Lahan/CPCL). Menurut RS, salah seorang pengurus BUMP, pengurus dan kelompok tani bahkan sudah menggagas ide untuk kegiatan pascapanen (pengolahan hasil panen) oleh warga desa sehingga dapat memunculkan unit usaha baru dan membuka mata pencaharian baru.

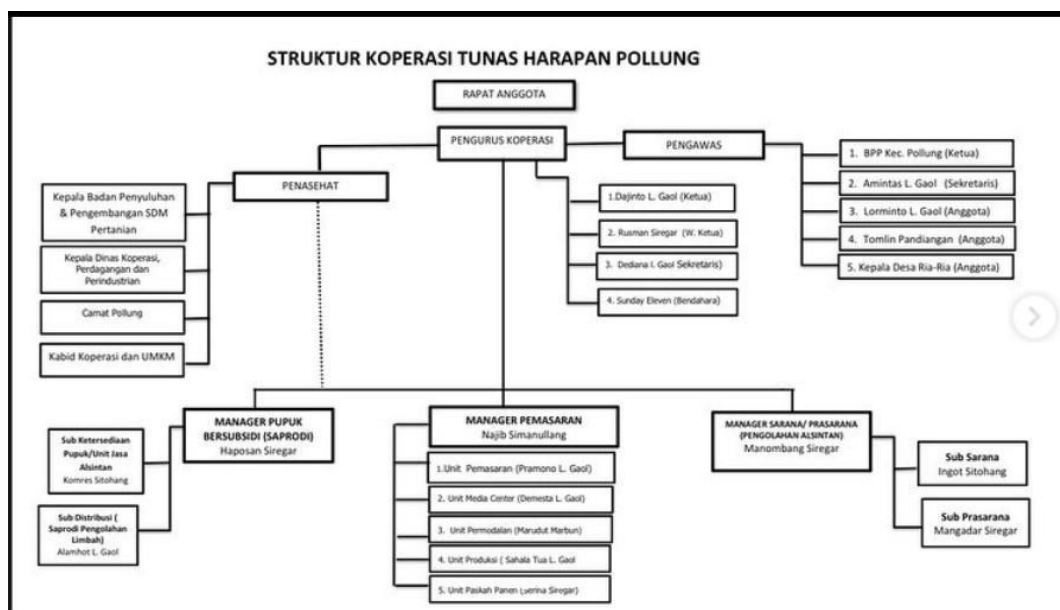
⁵ Instagram struktur organisasi BUMP

⁶ Lihat ‘Dukung Food Estate, BPPSDMP Sosialisasikan Pengembangan Kawasan Di Humbang Hasundutan’. Accessed 30 September 2021. <https://www.swadayaonline.com/artikel/7479/Dukung-Food-Estate-BPPSDMP-Sosialisasikan-Pengembangan-Kawasan-di-Humbang-Hasundutan/>.

Diagram 4. Skema kelembagaan dalam pertanian-kontrak Food Estate



Keterangan: Kelompok-kelompok tani bergabung ke dalam KEP; kemitraan dengan investor/offtaker dikelola KEP; petani FE yang bergabung di dalam KEP mendapat pelatihan dan bimbingan dari pemerintah (Pusluhtan).



Gambar 9. Struktur BUMPUKoperasi Tunas Harapan Pollung.

Sumber: https://www.instagram.com/bump_tunasharapanpollung/

Namun, ekspektasi tersebut kandas ketika BUMP “dibekukan” oleh Bupati Dosmar Banjarnahor medio Desember 2020, kemudian perannya digantikan oleh Kelompok Usaha Bersama (KUB) yang baru didirikan. Dari penelusuran kami, pembentukan KUB nampaknya

tidak melalui partisipasi penuh dari kelompok-kelompok tani. Pengurus KUB yang kami temui sendiri mengeluhkan soal KUB yang pembentukannya tidak transparan, mendadak, dan penyusunan pengurusnya mencatut nama-nama pengurus BUMP namun dengan jajaran pengurus inti (ketua, wakil ketua, sekretaris, dan bendahara) yang berbeda. Beberapa petani dan pengurus menyampaikan ketidaktahuan mereka tentang ditunjuknya Manala Lumban Batu sebagai ketua KUB⁷ oleh bupati Dosmar, padahal sebelumnya BUMP telah memiliki dewan pengurus termasuk jajaran ketua. Ada kecurigaan bahwa Manala Lumban Batu memiliki afiliasi politik dengan Bupati Dosmar dalam pemilihan kepala daerah yang lalu sehingga bisa memperoleh posisi ketua. OBP, perempuan petani bawang merah, dengan kesal mengungkapkan "... aku yang susah payah bekerja di lahan sana, tapi orang-orangmu ini yang makan. Sudah kami bentuk BUMP, kalian bentuk lagi KUB", ketika Bupati menjelaskan pendirian KUB di kantor desa.

Peran BUMP kemudian diganti oleh KUB. Saat panen musim tanam pertama, KUB memfasilitasi kontrak pembelian hasil panen dengan *offtaker*. Dengan kata lain, transaksi jual-beli hasil panen petani FE diperantarai/difasilitasi oleh KUB. Uang pembelian hasil panen dari *offtaker* diterima oleh KUB dan dikelola terlebih dahulu melalui mekanisme keuangan mereka, sebelum dicairkan kepada petani. Mekanisme keuangan KUB yang bersumber dari penjualan hasil panen ditetapkan sebagai berikut:

- 60% untuk dibayarkan tunai kepada petani
- 30% untuk disimpan KUB sebagai modal musim tanam selanjutnya (dan dicairkan dalam bentuk barang/input pertanian)
- 10% untuk operasional, manajemen, dan pengembangan KUB

Berdasarkan keterangan dari informan petani FE dan pengurus KUB, ada dua masalah dalam praktik KUB yang terkait dengan kontrak *offtaker* dan pengelolaan dana milik petani. Perlu diketahui bahwa kehadiran pihak swasta/*offtaker* dalam MT 1 ini kedudukannya hanya sebagai *pembeli hasil panen* dan tidak memiliki intervensi apapun di ranah produksi. Organisasi produksi FE di MT 1 telah ditentukan pemerintah, dari aspek kelembagaan, teknis budidaya, komoditas, serta pengadaan input pertanian dan semua modal usaha tani berasal dari uang pemerintah (lihat bagian 5.2 Kronologi). Dengan begitu, kontrak yang dibuat antara KUB dan *offtaker* hanya menyangkut *harga penjualan hasil panen*.

Pelibatan *offtaker* dalam MT 1 pun berlangsung pelik. Menurut salah satu pengurus KUB yang diwawancarai, terdapat tiga kali pergantian *offtaker* sampai akhirnya kontrak pembelian hasil panen diselenggarakan. Untuk bawang merah, calon pembeli pertama yaitu sebuah perusahaan dagang yang berbasis di Medan telah menyepakati harga dan menandatangani

⁷ Kementan. 'Memasuki Masa Panen, Pelaku Usaha Siap Serap Bawang Dan Kentang Food Estate Sumatera Utara'. pertanian.go.id. Accessed 21 October 2021. <https://www.pertanian.go.id/>.

kontrak dengan Dirjen Hortikultura, tetapi kemudian membatalkan kontrak sebab kualitas hasil panen kurang layak.

KUB kemudian menjalin kerjasama penjualan dengan *offtaker* kedua, pedagang besar hasil tani dari Dolok Sanggul. Namun mereka juga hanya membeli sebagian hasil panen karena alasan yang sama. Akhirnya, *offtaker* ketiga yakni PT Rumah Bio Indonesia⁸, membeli sisa hasil panen seluruhnya dengan harga bawang *grade* super Rp. 14.500/kg dan *grade* B Rp. 8000/kg. Harga ini menurut petani jauh lebih rendah dari harga yang ditawarkan oleh pedagang-pedagang (*tauke*) hasil tani di Dolok Sanggul. Misalnya, bawang *grade* super dihargai Rp. 18.000/kg. Situasi ini akhirnya membuat sebagian besar petani bawang merah menjual hasil panen mereka kepada *tauke* di luar skema KUB karena harga yang ditawarkan lebih tinggi.

Perbedaan waktu panen berpengaruh terhadap penjualan hasil panen via KUB. Petani yang menjual hasil panen ke KUB umumnya adalah petani yang memulai masa tanam lebih dulu. Setelah tahu *tauke* mau membeli dengan harga lebih tinggi, petani yang baru panen belakangan memilih menjual hasil panen kepada mereka. Petani kentang juga lebih banyak menjual pada *tauke*, sehingga di pasar Dolok Sanggul muncul jenis kentang baru yang menyandang sebutan “kentang Indofood”. Sementara untuk bawang putih, hasil panen dapat dikatakan gagal meski ada yang berhasil panen. Tidak ada petani bawang putih yang menjual hasil panennya, baik ke KUB atau *tauke*, karena harganya anjlok sampai Rp. 5000/kg. Sampai studi lapangan selesai, belum ada petani bawang putih yang menjual hasil panennya. Dari jalanan kampung kami melihat hasil panen bawang putih digantung di depan atau teras rumah petani.

Menurut OP, petani bawang merah, salah satu faktor yang menyebabkan panen perdana bawang merah tidak merata keberhasilannya yakni (1) karena musim tanam dipaksakan untuk mulai pada Desember (dalam kerangka program karena mengejar tempo tutup anggaran) padahal kondisi tanah belum layak, dan (2) karena tanggal panen telah ditetapkan oleh penanggung jawab FE sementara kualitas tanaman belum seluruhnya siap panen. Pendamping menganjurkan petani melakukan panen selektif, yakni memilih bawang siap panen dan membiarkan yang belum siap, yang bisa diketahui dari kondisi pangkal daun bawangnya. Jika pangkal daun sudah layu (atau “mati leher” menurut petani), maka bawang bisa dipanen. Namun minimnya wawasan akan budidaya bawang oleh karena pengalaman yang serba baru dan adanya perbedaan dalam hal kualitas pendampingan atau proses belajar dengan pendamping teknis budidaya membuat kebanyakan petani melakukan panen tanpa proses selektif. Hal ini berimbas pada penyusutan bobot dan perbedaan kualitas hasil panen ketika diterima oleh *offtaker*.

⁸ Ekonomi, “Dukung Food Estate, Kementan Kawal Kerja Sama Off Taker dan Gapoktan.”

Tabel 5. Laporan hasil panen Musim Tanam 1.

PROGRESS KAWASAN 215 HEKTAR (s/d 20 Maret 2021)						
Komoditas	Blok	Kelompok	Lahan terolah (hektar)	Tertanam (hektar)	Panen (hektar)	Produksi Sudah Ditimbang (Kg)
Bawang Merah	I	Ria Kerja	43	43	5,56	22.205
	II	Ganda Marsada	32	32	10,4	15.511
	III	Sehati	25	25	11,8	13.488
Bawang Putih	IV	Ria Bersinar	19	19	0	-
	V	Maju	31	31	0	-
Kentang	VI	Karejo	50	50	0	-
Demfarm	VII	Sinar Jaya				
		-Bawang Merah	5	5	4	13.250
		-Kentang	5	5	2	15.000
		-Bawang Putih	5	5	0	-
		Jumlah	215	215	33,76	79.454

Keterangan:

- Timbangan bawang merah rata-rata dalam bentuk konde kering panen
- Kentang yg sudah dipanen varietas Median (Gnol 1 ha, G2 1 Ha)

Sumber: Laporan Kunjungan Kerja Komisi IV DPR

Tabel ini menunjukkan bahwa capaian target panen dan bobot yang dihasilkan rasionya timpang dengan luasan tanam. Harus diakui bahwa waktu mulai tanam diantara kelompok tani, bahkan individu petani, berbeda-beda, meski secara umum bisa dinilai bahwa masa tanam umumnya terjadi pada Desember 2020. Apabila mengacu jadwal tanam ini, semestinya pada akhir Maret panen telah dilakukan di banyak tempat. Kecilnya angka produksi dan panen di atas tidak sepenuhnya ditentukan masalah teknis di ladang, namun perlu disandingkan dengan fakta lain terkait kelembagaan (KUB). Faktanya adalah sebagian petani FE tidak menjual hasil panen ke KUB karena bermacam alasan: tidak percaya pada sosok ketua KUB, ragu dengan pembagian hasil penjualan panen, dan khususnya harga jual di *tauke* yang lebih tinggi dari *offtaker*. Oleh karena itu, kecilnya angka di atas bisa dimaklumi mengingat sebagian hasil panen tidak masuk ke dalam pencatatan KUB.

Terkait dengan pengelolaan dana yang berasal dari penjualan hasil panen, keluhan utama petani (persisnya adalah petani yang menjual hasil panen ke KUB) yang sekaligus menjadi sumber kekecewaan mereka terhadap KUB, adalah molornya pencairan hasil penjualan panen pertama. Musim panen perdana dan penjualan hasil panen terjadi pada bulan Maret dan April 2021, namun petani baru menerima uang penjualan hasil panen (60% dari total dana) 3 bulan berikutnya. Sementara itu, dana 30% yang dialokasikan untuk modal MT 2 tidak jelas implementasinya. Apalagi dengan dana 10% untuk operasional KUB, banyak petani tidak paham pengelolaan dana 10% ini seperti apa. Puncaknya, pada bulan Juni 2021, di masa transisi menuju MT 2 yang bertepatan dengan keluarnya SK penunjukkan Bupati Humbang Hasundutan sebagai penanggung jawab FE, KUB malah “dibekukan” oleh Bupati. Sampai studi

lapangan ini selesai, petani belum menerima penjelasan ihwal nasib dana 30% dan 10% mereka yang masih “tertahan” di KUB.

Kami melihat evaluasi dan audit mendalam atas KUB sebagai wujud implementasi KEP/korporasi petani ini penting dilakukan sebab motor dari mekanisme pertanian kontrak di dalam FE dilakoni oleh lembaga ini. Meski demikian, dengan melihat bahwa pada MT 2 pengorganisasian produksi dipegang oleh tim Kemenkomarves (tidak lagi oleh Kementan), KUB bisa saja benar-benar tidak “dihidupkan” lagi karena pada masa transisi saja, setiap kelompok tani dan individu petani sudah dihadapkan pada pilihan “mitra” kontrak secara langsung tanpa diperantarai KUB.

3.2.2 Pertanian Kontrak

Pelaksanaan pertanian kontrak secara ‘utuh’ baru akan dilaksanakan pada MT 2. Dikatakan secara utuh sebab pada MT 1 adanya kontrak antara *offtaker* dan petani hanya terjadi pada jual-beli hasil panen, tanpa intervensi di organisasi produksi. MT 2 itu sendiri semestinya sudah bisa terlaksana serempak pada tengah tahun 2021, setelah melewati masa panen perdana di bulan Maret dan April 2021. Namun, pada awal September 2021 ketika studi lapangan ini dilakukan, MT 2 belum terlaksana secara menyeluruh. Sosialisasi pola pertanian kontrak dari tiap perusahaan sudah disampaikan kepada para petani. Ada empat perusahaan yang telah menawarkan kontrak ‘kemitraan’, yakni PT Indofod, PT BISI, PT Parnaraya dan PT EWINDO. Beberapa petani sudah menyepakati kontrak dengan perusahaan namun belum memulai masa tanam⁹. Sebagian besar petani masih menimbang-nimbang perusahaan yang akan mereka jadikan mitra kontrak. Ada juga petani yang menyatakan menolak untuk ikut relasi kontrak dengan perusahaan.

Dalam perencanaan FE perusahaan-perusahaan investor/*offtaker* sudah disediakan areal lahan masing-masing di mana mereka akan berinvestasi, dengan luas total 785 ha. Akan tetapi pada September 2021, pembukaan lahan FE di areal 785 ha tersebut belum terlaksana. Dengan demikian, introduksi kontrak dengan investor berlangsung di areal 215 ha (Desa Riaria) yang dalam peta rancangan awal merupakan wilayah “Pengembangan Kawasan dan Perbenihan” yang didanai oleh APBN. Hal ini membuktikan bahwa alokasi dana pemerintah untuk usaha tani FE memang hanya berlangsung pada tahun pertama (2020). Selanjutnya, pendanaan untuk input pertanian akan menjadi ranah investasi perusahaan agribisnis.

Oleh karena keterbatasan jangka waktu studi, analisis atas pertanian kontrak di sini terbatas pada telaah atas isi/klausul kontrak berdasarkan informasi dari petani dan juga dokumen Surat Pernyataan yang dibuat salah satu perusahaan, yakni PT Ewindo. Analisis tidak mencakup praktik dan pengalaman pertanian kontrak sebab pada masa studi lapangan hal tersebut belum

⁹ HumbangHasundutankab.go.id, “Bupati Humbahas Saksikan Penandatanganan PKS Food Estate Pola Kemitraan Investor.”

dilaksanakan. Kami tidak memperoleh dokumen kontrak berkenaan dengan pembagian beban dan keuntungan antara petani dan perusahaan sebab para petani yang telah menyetujui untuk bermitra dengan perusahaan tidak memegang salinan dokumen kontrak tersebut. Hal ini sendiri sebetulnya menunjukkan bahwa ada indikasi ketimpangan relasi kuasa antara petani dan perusahaan.

Beberapa klausul dalam kontrak yang ditawarkan perusahaan kepada petani, antara lain sebagai berikut:

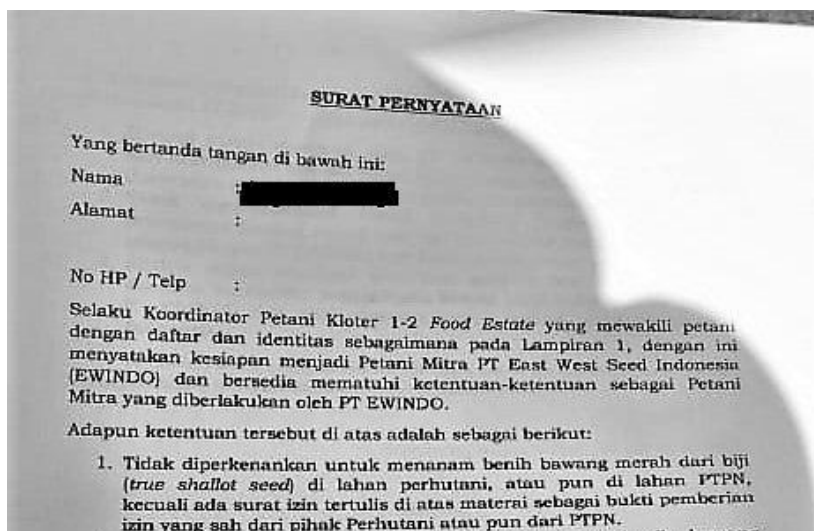
1. PT BISI (jagung hibrida): perusahaan memberikan semua input pertanian termasuk ongkos tenaga kerja kecuali pupuk yang akan dipotong dari penjualan hasil panen. Hasil panen dijual ke perusahaan dengan harga tidak ditentukan di awal melainkan mengikuti harga pasaran ketika panen terjadi. Perusahaan menjanjikan pendampingan teknis budidaya kepada petani. PT. BISI melaksanakan demplot untuk benih jagung BISI 18 namun belum dimulai.
2. PT EWINDO (bawang merah): perusahaan memberikan benih (dengan metode tanam *True Shallot Seed*) yang akan dibayar petani dari penjualan hasil panen. Benih diproduksi oleh EWINDO. Input lainnya dan tenaga kerja disediakan petani sendiri dengan mengikuti standar operasional dari perusahaan. PT. Ewindo akan melaksanakan pelatihan penyemaian (belum dimulai per September 2021).
3. PT Indofood (kentang): perusahaan memberikan benih kepada petani yang dibayar dari hasil panen. Hasil panen yang dijual ke Indofood harus sesuai dengan standar bentuk dan kualitas yang ditetapkan Indofood. PT. Indofood telah melaksanakan demplot komoditas kentang seluas 3 ha dan telah melaksanakan panen untuk lahan seluas 2 ha dan rencana panen 1 ha pada bulan September 2021.
4. PT Parna Raya (bawang putih): perusahaan memberikan semua input dan ongkos tenaga kerja yang akan dibayar petani dari penjualan hasil panen. Sisa keuntungan penjualan dibagi 15% untuk pemilik lahan, 85% untuk perusahaan. PT. Parna Raya telah melaksanakan demplot untuk komoditas bawang putih seluas 1,2 ha dengan sistem irigasi tetes seluas 0,7 ha.

Berkenaan dengan isi kontrak, hal pertama yang perlu diketahui adalah isi/klausul dibuat oleh setiap perusahaan tanpa melibatkan petani maupun kelompok. Tidak heran apabila petani FE melihat kontrak sebagai “penawaran”, alih-alih “perjanjian yang ditentukan bersama”. Dalam hal ini petani dapat memilih perusahaan yang mereka anggap cocok atau disanggupi pelaksanaan kontraknya. Klausul dalam kontrak itu sendiri berbeda-beda antarperusahaan dengan tanaman komoditasnya masing-masing. Akan tetapi secara umum polanya adalah: perusahaan menentukan jenis tanaman komoditas yang akan ditanam dan memberikan input pertanian (benih, pupuk, pestisida, dan lainnya) sebagai pinjaman; kemudian petani akan mengganti pinjaman input tersebut dari penjualan hasil panen, di mana harga jual hasil panen ditetapkan ketika panen berlangsung; petani memperoleh keuntungan dari selisih antara total nilai jual hasil panen dengan pinjaman yang mesti dikembalikan ke perusahaan.



Gambar 10. Demplot bawang putih PT Parna Raya, September 2021.
(Foto oleh Gusti N.A. Shabia)

Satu-satunya bukti tertulis terkait relasi kontrak yang kami peroleh yakni milik PT EWINDO. Meskipun petani FE yang menunjukkan pada kami lembar tertulis ini menyebutnya sebagai “surat perjanjian” akan tetapi sesungguhnya surat itu sama sekali tidak mencerminkan perjanjian, kontrak, atau kesepakatan dua belah pihak pada umumnya. Jelas-jelas judul dari lembaran itu adalah Surat Pernyataan. Di luar dokumen ini petani tidak mengenal lembaran lainnya sehingga dokumen ini menjadi satu-satunya kertas yang dianggap mewakili perjanjian kerjasama. Hal ini membuktikan bahwa akuntabilitas dalam pelaksanaan pertanian kontrak tidak terjadi dan dapat menjadi sumber dominasi/penguasaan oleh perusahaan dalam hubungan antarpihak ini.



Gambar 11. Cuplikan lembar surat pernyataan dalam kontrak antara PT EWINDO dan petani FE.
Salinan surat secara lengkap dapat dilihat pada Lampiran 2. Foto oleh petani FE.

Di dalam paragraf pembuka surat pernyataan pada halaman sebelumnya, tertera keterangan bahwa petani “bersedia mematuhi ketentuan-ketentuan sebagai petani mitra yang diberlakukan oleh PT EWINDO”. Pernyataan ini mencerminkan relasi yang vertikal di mana perusahaan kedudukannya lebih tinggi (lebih berkuasa) dari petani. Sekaligus menegaskan bahwa isi surat memang hanya dibuat oleh perusahaan. Isi surat ini menggambarkan apa yang boleh/tidak boleh dilakukan oleh petani tetapi tidak mengatur soal serupa untuk perusahaan. Butir-butir dalam kontrak mencakup enam hal, terkait dengan:

1. larangan menanam di tanah negara tanpa izin
2. larangan menjual atau memindahtangankan benih tanpa izin perusahaan
3. larangan menjual benih atau hasil panen selain ke perusahaan
4. larangan menerima hasil panen petani lain ketika dijual ke perusahaan
5. kontrol dan monitoring atas praktik budidaya
6. penekanan agar pembayaran hutang atas benih berjalan lancar (“Kelancaran piutang benih”)

Surat juga mengetengahkan sanksi yang bisa dikenakan pada petani jika melanggar aturan-aturan di atas. Sanksi itu berupa: (a) pemutusan hubungan sebagai petani mitra, (b) tidak bisa mengikuti program-program pertanian perusahaan, dan (c) pemrosesan secara hukum jika diperlukan.

Petani FE yang menunjukkan surat di atas mengakui bahwa tidak adanya dokumen lain yang ditandatangani petani selain surat pernyataan di atas. Jika demikian, dapat dikatakan bahwa hubungan kontraktual antara petani dan perusahaan sangat timpang. Ketimpangan relasi kuasa ini dapat dikenali dari beberapa hal. Pertama, surat di atas tidak mencerminkan perjanjian dua belah pihak karena tidak ada deskripsi soal hak dan kewajiban masing-masing pihak sehingga beban dan keuntungan, hak dan kewajiban masing-masing tidak terdokumentasikan secara legal. Kedua, karena surat di atas merupakan surat pernyataan dengan konten berupa larangan dan sanksi, unsur-unsur penting dalam relasi kontrak seperti hak dan kewajiban masing-masing pihak, penentuan harga, pembagian keuntungan, dan mekanisme pembayaran kredit atas input tidak dijelaskan. Tidak jelas dan tak terdokumentasikannya pembagian beban dan keuntungan antarpihak dalam relasi kontrak ini merupakan ruang bagi dominasi kekuasaan perusahaan terhadap petani.

Food estate, sebagai proyek negara yang bertujuan bagi kepentingan publik, semestinya dijalankan dengan akuntabilitas dan transparansi penuh. Hal ini semestinya dilakukan antara lain dengan keterbukaan dan akses bagi publik untuk mengetahui isi kontrak antara perusahaan dan petani. Pasalnya, melalui pola kontrak inilah organisasi produksi (pertanian)

diselenggarakan dan distribusi keuntungan atau kerugian dapat diketahui dari pelaksanaan kontrak ini.

Meskipun pelaksanaannya belum terjadi, di sini kami akan memberi proyeksi tentang seperti apa distribusi keuntungan/kerugian dari pelaksanaan kontrak di atas. Distribusi ini dapat dilihat melalui gambaran relasi ekonomi-politik dari pertanian kontrak, dengan menggunakan empat pertanyaan ekonomi-politik dari Henry Bernstein¹⁰.

Tabel 6. Empat pertanyaan ekonomi politik untuk pola pertanian kontrak FE.*

Pertanyaan	Petani	Perusahaan (investor/offtaker)
Siapa memiliki apa? (kepemilikan sarana produksi)	Tanah, tenaga kerja, modal (untuk menyediakan sebagian input yang tidak diberikan oleh perusahaan, untuk semua perusahaan kecuali Parna Raya)	Kapital, dalam bentuk input pertanian (benih, pupuk, pestisida), uang untuk upah tenaga kerja (dalam kasus Parna Raya, BISI) + pengetahuan teknis budidaya
Siapa melakukan apa? (pembagian kerja)	Kerja di lahan (laki-laki dan perempuan). Pembagian kerja secara gender dan generasi perlu dicermati dalam pelaksanaannya.	Penyediaan saprotan dan bantuan untuk petani, pendampingan teknis budidaya terhadap petani.
Siapa mendapatkan apa? (pembagian hasil kerja)	Pendapatan (uang) setelah dipotong hutang atas input dan/atau biaya tenaga kerja.	Semua hasil panen.
Apa yang dilakukan terhadap hasil kerja? (relasi sosial konsumsi, reproduksi, dan akumulasi)	Konsumsi kebutuhan pokok rumah tangga, modal untuk musim tanam berikutnya (dalam kasus Indofood, BISI, EWINDO), dan (mungkin) modal untuk usaha tani di luar FE (misalnya, sawah)	Input untuk industri pengolahan makanan (nilai tambah) → menjual produk pangan olahan (pasar domestik atau global)

*catatan: peran perusahaan, karena tidak banyak terlibat di musim tanam satu, belum terlalu terlihat, sehingga data dalam kolom “Perusahaan” merupakan asumsi peran yang kami peroleh dari analisis kontrak, wawancara dengan masyarakat, dan dokumen yang disediakan pemerintah.

Dari uraian isi kontrak dan tabel di atas kita dapat memperoleh gambaran:

¹⁰ Bernstein, *Class Dynamics of Agrarian Change*, 22–24.

1. Perusahaan menguasai hulu dan hilir pertanian. Mereka menyediakan input yang sesuai dengan aturan teknis budidaya masing-masing tanaman. Mereka yang membeli hasil panen untuk kepentingan agribisnisnya. Penting untuk memerhatikan darimana input pertanian ini berasal. Sekalipun ada skema di mana petani menyediakan input sendiri kecuali benih (dalam kasus kontrak dengan PT BISI, EWINDO, dan Indofood), input itu sendiri mesti sesuai dengan preskripsi teknis budidaya tanamannya. Misalnya, pada kasus Indofood manakala petani menyediakan input sendiri kecuali benih, tuntutan standar kualitas perusahaan akan menentukan penggunaan input (di samping perlakuan dan perawatan terhadap tanaman). Persoalan ini akan ditelisik dalam halaman berikutnya.
2. Distribusi beban lebih berat di pundak petani. Petani/pemilik lahan tidak hanya mencurahkan tenaga kerjanya (dan sangat mungkin tenaga kerja perempuan dan anak yang tidak dibayar), tetapi juga perlu menyediakan modal untuk input pertanian yang tidak diberikan perusahaan. Sejauh mana beban ini bisa terbayar oleh pendapatan dari penjualan hasil panen perlu dipertanyakan dan diperiksa dalam praktiknya. Apalagi potensi resiko gagal panen dan asuransi untuk menanggulangnya sama sekali tidak muncul dalam gambaran isi kontrak. Persoalan beban ini juga perlu dikaitkan dengan pertanyaan keempat sebab pendapatan dari hasil panen perlu petani alokasikan ke beberapa pos (konsumsi rumah tangga dan modal usaha tani, baik di lahan FE atau bukan).
3. Resiko gagal panen dan jerat hutang. Sejauh penelusuran kami, skema asuransi atau preventif atas potensi resiko dalam pertanian tidak diketahui petani. Bagaimana jika panen gagal (karena berbagai faktor) dan petani tidak mampu membayar input pada perusahaan? Ketika beban petani bertambah dengan adanya hutang, bagaimana jika beban ini tak kunjung bisa dilunasi? Apakah tawaran 'kredit dengan bunga menarik' yang ditawarkan perbankan dalam desain FE dapat menanggulangi ini ketimbang menambah beban hutang petani?
4. Pertaniannya petani (*peasant farming*) menjadi pertanian yang ditentukan perusahaan. Gambaran tentang pola pertanian petani Riaria sebagaimana sudah diceritakan menunjukkan pola pertanian yang beririsan dengan dimensi kultural orang Batak (dalam budidaya andaliman dan kemenyan). Dengan ditariknya petani ke pola pertanian ala *food estate*, maka pertanian yang dilakoni merupakan pertanian yang didikte oleh kepentingan pasar agribisnis dan rantai pasok pangan industri. Poin ini telah menyentuh persoalan perampasan kontrol dan akan diuraikan lebih lanjut di bagian selanjutnya.

Selain melihat distribusi keuntungan/kerugian diantara petani dan perusahaan investor/*offtaker*, hal tersebut juga perlu dilihat dari aktor-aktor yang tidak terhubung secara langsung dalam relasi kontrak ini tetapi melaluinya dapat memperoleh keuntungan, yaitu pada penyedia input pertanian. Dalam gambaran kontrak telah diketahui bahwa penyedia benih adalah perusahaan investor/*offtaker* itu sendiri, khususnya pada kasus PT BISI dan PT EWINDO sebab keduanya merupakan produsen benih. Untuk input lainnya yakni pupuk dan

pestisida, pola kontrak telah menyediakan petani sebagai konsumen pasti bagi produsen dua input ini. Gambaran tentang (aktor) produsen input yang pasti memperoleh keuntungan dari penggunaan (penjualan) barang dagangan mereka melalui kontrak juga bisa dilihat melalui budidaya kentang oleh Indofood.

Sebelum FE datang ke Humbang Hasundutan, Indofood telah lebih dulu datang melalui program pengembangan benih kentang di desa Parsingguran II, kecamatan Pollung¹¹. Parsingguran II menjadi sumber perbenihan kentang untuk memasok kebutuhan FE. Sejak 2018, Indofood telah melirik Humbang Hasundutan sebagai lokasi prospektif budidaya kentang oleh karena itu mereka rutin memberi bantuan benih kentang kepada petani melalui dukungan pemerintah kabupaten. Di luar Sumatera Utara, Indofood juga telah melangsungkan pertanian kontrak untuk tanaman kentang, antara lain di Sembalun, Lombok, Nusa Tenggara Barat, untuk memasok bahan baku produksi keripik kentang mereka (Lay's)¹².

Dalam program kentang Indofood di Humbang Hasundutan, terdapat juga PT ATS Inti Sampoerna yang ikut bekerjasama sebagai distributor pupuk¹³. PT ATS Inti Sampoerna adalah perusahaan pemasok pupuk pertanian yang berdiri sejak 2015¹⁴. Perusahaan ini adalah bagian dari Agricultural Tractors Spares (ATS) Agro Industries Pte Ltd., sebuah perusahaan berbasis di Singapura yang awalnya merupakan distributor onderdil traktor. Grup ini telah berekspansi ke dalam beberapa jenis usaha mencakup distributor peralatan lapang golf, pupuk dan kimia untuk pertanian, jaringan irigasi serta rumput sintetis untuk lapangan olahraga¹⁵. PT ATS sebagai distributor pupuk menjual beberapa jenis merk pupuk yakni:

- The Andersons¹⁶: perusahaan pertanian, perdagangan produk pertanian dan kimia, dan etanol berbasis di Amerika Serikat
- Growth Product¹⁷: perusahaan produsen pupuk cair berbasis di Amerika Serikat
- SK-Cote¹⁸: pupuk NPK, perusahaan berbasis di Malaysia
- Russel Fertilizer¹⁹: produk pupuk dari perusahaan Russel Feed & Supply, berbasis di Amerika Serikat.

¹¹ "PT Indofood Lirik Kentang Dolok Sanggul, Ini Alasannya - Tribun-medan.com"; "Food Estate Di Humbang Hasundutan Mulai Jalan, Bagaimana Keterlibatan Petani?"

¹² GRAIN, "Grow-ing Disaster; The Fortune 500 goes farming," 9–10.

¹³ HumbangHasundutankab.go.id, "Bupati Humbahas Serahkan Benih Kentang Kepada Petani."

¹⁴ "PT. ATS INTI SAMPOERNA - Tentang ATS Inti Sampoerna."

¹⁵ "About Us | ATS Group."

¹⁶ "The Andersons Plant Nutrient Group."

¹⁷ "(34) Growth Products Ltd.: About | LinkedIn."

¹⁸ "Our Fertilizer - SK Cote® Precise, Plus & Single - SK Specialties."

¹⁹ "Russell Feed & Supply."

Studi kami belum menemukan jenis pupuk apa yang disuplai ke Food Estate di Riaria, tetapi bila ATS merupakan salah satu perusahaan penyedia pupuk di lahan kentang, kemungkinan besar produk yang diberikan ke petani adalah satu atau beberapa dari produk-produk pupuk di atas.



Gambar 12. Produk pupuk yang didistribusikan oleh PT ATS.

Sumber: gambar diperoleh dari mesin pencari Google, bukan dokumentasi studi lapangan.

Dari uraian di atas diketahui bahwa input pertanian yang digunakan, dalam contoh ini pupuk, merupakan produk dari perusahaan-perusahaan input pertanian dengan skala operasi internasional. Melalui pola pertanian kontrak yang dijalankan dengan resep perusahaan investor/*offtaker*, hal ini sekaligus menjadi jalan bagi konsumsi produk-produk perusahaan internasional tersebut. Perusahaan tersebut-lah yang mendapat keuntungan dari penggunaan produk-produknya di dalam pertanian kontrak FE.



Gambar 13. Beberapa input pertanian yang digunakan di ladang bawang merah FE

Kiri-kanan: fungisida (produksi Petrosida Gresik), pupuk kalium nitrate (produksi Eurochem), fungisida (produksi Petrokimia Kayaku), dan bahan perekat pestisida. Sumber: Foto oleh Fuad Abdulgani)

Deskripsi pada bagian ini telah memperlihatkan bahwa dalam hal distribusi keuntungan, petani memperolehnya melalui penjualan hasil panen, sedangkan di pihak perusahaan dari penerimaan pasokan bahan baku bagi agribisnis perusahaan investor/*offtaker*, serta perusahaan input pertanian dari penjualan produk mereka yang akan dibayar oleh petani dari hasil penjualan panennya. Perusahaan investor/*offtaker* juga diuntungkan ketika mereka tidak perlu mengeluarkan ongkos untuk sewa, beli, atau mengakuisisi lahan. Bagi petani, pengetahuan teknis budidaya komoditas baru dapat dianggap sebagai keuntungan yang mereka peroleh, namun di sisi lain hal ini problematis sebab pengetahuan baru itu pada gilirannya menginternalisasi rasionalitas usaha tani yang dikendalikan-pasar dan hanya berorientasi keuntungan.

3.2.3 Perampasan Kontrol atas Tanah

3.2.3.1. Konteks: Sejarah Tanah di Lokasi FE

Lokasi FE di Riaria merupakan lahan pertanian yang dimiliki oleh petani Riaria sendiri dengan luasan yang bervariasi, antara 1 ha sampai 6 ha. Perbedaan luas lahan ini terkait dengan sejarah lahan itu sendiri yakni sebagai tanah ulayat (warisan leluhur) yang berhasil dipertahankan dari proses akuisisi lahan oleh Negara pada 1970an. Sebagai tanah ulayat, pendistribusian lahan di antara warga desa sudah eksis. Ketika proyek FE datang, dalam aturan pertanahan Kementerian ATR/BPN menetapkan bahwa batas kepemilikan lahan seseorang di lokasi FE adalah maksimal 2 ha. Pada proses registrasi legalitas lahan, petani yang memiliki lahan di atas 2 ha lantas menggunakan nama anak-anaknya/anggota keluarga sebagai tanda pemilik pada sisa lahannya.



Gambar 14. Lahan FE di masa transisi ke musim tanam; salah satu petani bertanam kacang merah (bukan komoditas FE).

Sumber: Foto oleh Fuad Abdulgani

Berdasarkan klasifikasi kawasan hutan oleh negara, lokasi FE Riaria merupakan lahan berstatus Area Penggunaan Lain (APL). Sebelum FE hadir, sebagian besar lahan tidak diolah, hanya sebagian kecil saja yang sudah menanaminya dengan jeruk, andaliman, dan kopi. Sebagian besar lahan tidak dibudidayakan; ditutupi hamparan pakis dan pohon pinus yang tumbuh jarang-jarang. Usaha tani petani Riaria sendiri dilaksanakan pada dua jenis lahan lain, yakni sawah untuk pertanian padi yang berlokasi di sekitar perkampungan (*huta*), serta hutan atau *tombak* tempat petani merawat tanaman kemenyan, andaliman, dan kopi. Secara spasial, lahan FE terletak diantara *huta* dan *tombak*.

Meski dipandang bukan “lahan produktif” lahan lokasi FE saat ini memiliki sejarahnya sendiri yakni sebagai tanah ulayat petani Riaria yang berhasil mereka pertahankan dari proyek reboisasi di masa Orde Baru pada tahun 1970an. Tidak semua rumah tangga di Riaria hari ini memiliki tanah di lokasi tersebut, mengingat pada tahun 1970an penduduk Riaria belum sebanyak saat ini, dan seiring waktu jumlah penduduk bertambah termasuk di antaranya kedatangan penduduk baru umumnya melalui perkawinan. Dalam suatu percakapan tentang tanah, seorang warga *berceletuk* kalau lahan FE itu “yang dulu punya opung-opung [kakek/orang tua] kita” yang menjelaskan bahwa sebagian besar kepemilikan lahan ada karena pewarisan. Saat ini, pemilik lahan FE di lokasi 215 ha umumnya adalah petani yang bermukim di dusun 2 dan dusun 5.



Gambar 15. Lokasi lahan Food Estate di Riaria, di antara perkampungan dan hutan.

Sumber: Citra satelit Google Earth, 2021

Dengan melihat konteks sejarah tanah di atas, hadirnya tawaran sertifikasi dalam sosialisasi proyek FE menjadi daya tarik bagi petani sebab melalui status kepemilikan tanah mereka akan dikuatkan. Apalagi pemerintah juga yang melakukan pembukaan lahan, pembersihan, membangun sarana irigasi, membangun infrastruktur jalan ke lokasi lahan, termasuk memberikan modal awal usaha tani di lahan tersebut. Semua ini merupakan keuntungan yang menjadi daya tarik bagi petani Riaria untuk terlibat di dalam proyek FE.

Boks 2. Dari situs perjuangan rakyat ke cengkaman proyek strategis nasional.

Perjuangan petani Riaria dalam mempertahankan tanah warisan leluhur mereka—yang menjadi lokasi FE 215 ha saat ini—terjadi sejak tahun 1972 ketika program reboisasi (penanaman pinus) digalakan oleh Dinas Kehutanan.

Sampai dengan tahun 1977 petani memprotes penanaman pinus. Mereka menyurati DPRD dan pemerintah daerah setempat serta menyewa pengacara untuk memperjuangkan kepemilikan lahan di pengadilan. Konflik menguar ketika putusan pengadilan menyatakan lahan diserahkan ke Dinas Kehutanan. Petani protes, aparat mulai bertindak menangkapi kaum lelaki di desa hingga lelaki kerap bersembunyi di *tombak*. Selama kaum lelaki bersembunyi dari tangkapan aparat, ibu-ibu melanjutkan aksi dengan menghadang petugas kehutanan hingga, mengadakan protes di kantor camat, hingga aksi jalan kaki sejauh 65 km untuk protes ke DPRD di Tarutung (TEMPO, 1979).

Kasus ini mendapat sorotan nasional. Aksi petani ini berbuah hasil ketika tanah yang mereka perjuangkan akhirnya diberikan kepada petani melalui surat keputusan Menteri Kehutanan di tahun 1979 lalu ditetapkan statusnya sebagai APL. Perjuangan kala itu melibatkan, tidak hanya petani Riaria saja, namun juga sebagian kecil petani desa Parsingguran. Maka ketika lahan telah diakui untuk dimiliki petani, distribusi lahan dilakukan diantara petani Riaria dan Parsingguran. Perlu digarisbawahi bahwa distribusi lahan kala itu bukanlah pembagian plot lahan dengan tata-batas yang tegas, sifatnya hanya perkiraan (batas alam) dan lisan. Pada saat itu belum ada sertifikasi tanah dan desakan untuk menegaskan tata-batas lahan.

Saat ini sekitar 80% petani Riaria memiliki lahan di lokasi FE sebagai konsekuensi dari keberadaan penguasaan tanah di lokasi tersebut sejak sebelum FE datang. Jumlah pemilik ini, menurut petani, menunjukkan identitas pemilik sebagai warga Riaria sejak dahulu.

3.2.3.2. Sertifikasi Tanah

Pintu masuk perampasan kontrol petani atas tanah oleh proyek FE adalah legalisasi tanah. Legalisasi atau sertifikasi tanah ini juga menjadi sarana untuk menginkorporasikan petani ke dalam pertanian kontrak; mengintegrasikan petani dengan perusahaan bisnis pangan yang berorientasi pada rantai nilai agribisnis.

Dalam pidatonya pada acara pembagian sertifikat tanah di stadion Simangaronsang, Humbang Hasundutan, Presiden Joko Widodo menyampaikan urgensi sertifikat tanah sebagai landasan hukum atas kepemilikan tanah. Kepemilikan sertifikat diperlukan untuk menghindari konflik atas tanah, tegasnya. Acara ini merupakan momentum penting dalam pelaksanaan FE

Sumatera Utara sebab terdapat 87 dari 22.007 lembar sertifikat yang dibagikan Presiden saat itu, merupakan sertifikat tanah di lokasi FE Desa Riaria. Presiden menganjurkan sertifikat tanah untuk dijadikan jaminan dalam meminjam modal ke bank; guna menyediakan modal bagi usaha pertanian di lahan yang sudah bersertifikat. Pembagian 87 sertifikat tersebut adalah legalisasi tanah lokasi FE periode pertama.

Ada dua arti penting dari sertifikasi tanah dalam pelaksanaan FE, yakni sebagai syarat untuk mengkomodifikasikan tanah dan sebagai cara untuk menginkorporasi petani ke dalam pola pertanian kontrak.

(1) Komodifikasi tanah. Sertifikasi memfasilitasi tanah menjadi komoditas. Agar pas dengan mekanisme pertukaran dalam relasi pasar (transaksi lahan), maka tanah harus dikenali sebagai objek yang jelas, baku, dan terukur. Keterukuran dan kuantifikasi memiliki fungsi penting dalam transaksi. Sehingga kedua hal ini menjadi syarat yang pokok dalam proses legalisasi tanah. *Pengukuran* memberi kejelasan kuantitas tanah sebagai baran dagangan (komoditas), sementara *sertifikasi* memberikan kejelasan status legal dalam aturan hukum yang berlaku sehingga kesepakatan atau transaksi yang berlangsung atas tanah sebagai objek menjadi sah (*legitimate*). Sertifikasi tanah berfungsi untuk menggenapkan transformasi tanah menjadi komoditas.

Meski begitu, proses legalisasi tanah tidak berjalan mulus. Tanah memiliki makna dan fungsi lain di luar kerangka ekonomi kapitalistik, misalnya sebagai penanda identitas kultural yang disertai dengan fungsi-fungsi sosial-budaya. Jadi, proses legalisasi berlangsung di tengah konteks kondisi tersebut. Perbedaan makna ini terkait pula dengan pemahaman serta praktik berkaitan dengan tata-batas lahan, serta sejarah dari tanah itu sendiri. Maka ketika nalar pengaturan “baru” dalam kerangka relasi komoditas datang, hal ini menimbulkan gesekan, bahkan percikan, dengan nalar pengaturan lokal yang sudah ada sebelumnya.

Secara *de facto*, tanah yang menjadi wilayah FE (215 ha) adalah tanah ulayat orang Riaria yang mereka peroleh dari leluhurnya. Sebelum datang FE, distribusi kepemilikan tanah di lokasi tersebut sudah terjadi, dengan luasan masing-masing orang yang bervariasi. Perbedaan luas kepemilikan tanah ini terkait dengan sejarah tanah itu sendiri, yaitu sebagai tanah ulayat yang berhasil dipertahankan dari proses akuisisi lahan oleh Negara pada 1970an.

Salah satu hal yang menjadi pertimbangan petani Riaria untuk menerima FE yaitu adanya tawaran legalisasi tanah dari Negara. Pada tahun 1979, sebenarnya petani Riaria telah mengantongi surat pengakuan tanah adat dari negara melalui “Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Tapanuli Utara No. 138/Ktps/1979 tentang Mengakui Tanah Adat Siriaria atau Areal Sigende, Parandalimanan, Parhutaan, Adian Padang dan Sipin”. Surat ini juga mencantumkan peta wilayah tanah adat yang diakui. Meski demikian sejak 1979 petani Riaria memang tidak pernah memiliki sertifikat (yang kepemilikannya bersifat individual) atas tanah

tersebut. Maka ketika proyek FE datang dengan tawaran legalisasi tanah petani melihat hal ini sebagai keuntungan. Akan tetapi keuntungan ini ternyata memunculkan beberapa masalah.



Masalah utama dalam proses sertifikasi adalah soal tata-batas dan luas kepemilikan lahan per individu. Masalah tata-batas lahan ini mengemuka *di antara* petani Riaria sendiri serta *antara* petani Riaria dan petani desa tetangga, Parsingguran, yang menjadi lokasi rencana pengembangan FE seluas 785 ha. Masalah yang kedua ini juga menunjukkan gejala sengketa lahan. Sebelum datang FE, distribusi kepemilikan tanah di antara petani Riaria telah eksis dengan batas-batas yang bersifat indikatif dengan menggunakan tanda alam sebagai batas, seperti tanaman. Tidak banyaknya pengusahaan lahan tersebut juga membuat batas lahan tidak menjadi masalah. Namun, ketika proses sertifikasi menghendaki tata-batas yang bersifat ajeg dan tegas, silang pendapat dan perbedaan taksiran soal luasan dan batas lahan mengemuka di antara petani dalam proses pengukuran lahan. Apalagi, acuan tata-batas yang mereka miliki sepenuhnya mengandalkan memori dan hanya diketahui secara lisan. Pada akhirnya masalah penentuan luas dan batas lahan dalam proses pengukuran di antara petani Riaria dapat diselesaikan berkat peran orang-orang tua yang mengalami masa perjuangan lahan tahun 1979. Mereka berperan dalam menegosiasikan dan menetapkan batas-batas lahan di dalam proses pengukuran.

Meskipun soal tata-batas lahan di antara petani desa Riaria dapat diselesaikan, namun masalah serupa mengemuka antara petani Riaria dengan petani desa tetangga, Parsingguran, yang juga memunculkan masalah batas antardesa. Masalah ini mengemuka dalam proses pengembangan lokasi FE ke wilayah 785 ha yang mencakup desa Parsingguran dan Hutajulu. Batas antardesa mengemuka sebab selama ini belum ada batas antardesa yang bersifat definitif.

Persoalan ini perlu untuk diperiksa lebih lanjut sebab berkenaan dengan aspek legal administrasi Kawasan Pertanian. Sebagaimana dijelaskan dalam Permentan 18/2018, masalah tata-batas lahan dalam penetapan Kawasan Pertanian Nasional mesti terlebih dahulu jelas dan

jernih (*clean and clear*). Hal inilah yang nampak belum dicapai ketika proyek FE telah dilaksanakan.

(2) **Inkorporasi petani ke dalam pertanian kontrak.** Sertifikasi lahan menjadi sarana untuk menginkorporasikan petani ke dalam pola pertanian kontrak FE ketika petani dihadapkan dengan keharusan untuk menyetujui surat pernyataan sebagai syarat proses sertifikasi. Pada periode pertama sertifikasi tanah (pembagian 87 sertifikat tanah oleh presiden) tidak ada surat pernyataan apapun yang mesti disetujui petani sebagai syarat sertifikasi. Akan tetapi, pada periode kedua sertifikasi tanah (berlangsung sejak Agustus 2021) syarat tersebut muncul. Klausul-klausul dalam Surat Pernyataan ini pada mulanya ditentukan sepihak oleh Kemenkomarves sebagai lembaga penanggung jawab koordinator antar Kementrian/Lembaga untuk Proyek FE. Beberapa klausul yang tertera dalam Surat Pernyataan pertama yakni terkait:

1. Lahan tidak bisa dialih-fungsikan
2. Lahan tidak bisa diwariskan atau dihibahkan
3. Lahan tidak bisa diperjual-belikan
4. Petani bersedia memberikan sebagian dari lahannya jika ada kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana FE, seperti gudang dan kantor perusahaan.

Mayoritas petani menolak klausul di atas terutama terkait dengan poin nomor dua dan empat. Apalagi berkenaan dengan poin nomor empat, petani khawatir bahwa poin itu dapat menjadi legitimasi bagi perusahaan untuk mengambil atau memanfaatkan tanah tanpa perlu lagi persetujuan petani.

Surat Pernyataan ini juga menjelama sebagai medan kontestasi pihak-pihak yang berkepentingan. ATR/BPN dan Kemenkomarves berkepentingan untuk memertahankan peruntukan lahan sebagai areal pertanian serta (khususnya Kemenkomarves) kepentingan agar petani terlibat di dalam proyek FE melalui pola pertanian-kontrak. Sementara petani tidak mau lahannya begitu saja diberikan ke perusahaan (investor) atas nama pembangunan sarana dan prasarana proyek.

Setelah petani menyampaikan keberatan mereka, klausul kemudian direvisi Kemenkomarves dengan isi sebagai berikut²⁰:

1. Kesiediaan mengikuti program Food Estate berbasis hortikultura melalui pola kemitraan dengan investor/*offtaker*.
2. Tidak akan mengalihkan (menjual/menghibahkan/menyerahkan) tanah kepada pihak lain apabila tanah sudah disertifikatkan kecuali kepada ahli waris yang sah.
3. Tidak akan mengalih-fungsikan tanah untuk kegiatan non-pertanian dan tetap mempertahankan penggunaannya untuk kegiatan Food Estate.

²⁰ Lembar Surat Pernyataan dapat dilihat pada Lampiran 3

Pernyataan ini ditutup dengan keterangan bahwa surat pernyataan *berlaku* selama program Food Estate berlangsung sesuai regulasi yang berlaku²¹.

Surat Pernyataan ini menimbulkan kebingungan bagi para petani meski pada akhirnya sebagian besar dari mereka menandatangani surat pernyataan agar proses sertifikasi dapat dilanjutkan. Menurut petugas lapangan BPN, sampai September 2021 sudah ada 69 dari 80 petani yang menandatangani surat pernyataan tersebut. Bagi petani yang tidak mau tandatangan maka proses sertifikasi lahannya tidak dilaksanakan. Kebingungan petani sendiri persisnya terletak pada klausa keharusan mengikuti program FE melalui pola kemitraan dengan investor. Akar dari kebingungan ini perlu ditempatkan pada konteks situasi masa transisi ke MT 2 di mana banyak petani merasa kecewa dengan pelaksanaan FE di MT 1 khususnya yang terkait dengan peran KUB (lihat bab 3.2.1 Korporasi Petani dan Problematikanya).

Kepentingan Kementerian ATR/BPN dan Kemenkomarves untuk mempertahankan peruntukan lahan tidak bisa dilepaskan dari regulasi soal Kawasan Pertanian yang perlu menjamin keberlanjutan dalam hal *fungsi lahan*. Meski demikian, adanya fungsi ini tidak otomatis menjamin adanya *kontrol* petani terhadap lahan mereka. Tidak ada klausa yang menerangkan potensi atau mengantisipasi pelepasan kuasa atas tanah di luar skema jual-beli. Misalnya, sertifikat tanah memang bisa dijadikan jaminan untuk meminjam uang untuk modal usaha tani ke bank, sebagaimana dianjurkan presiden Joko Widodo. Persoalan yang tidak dijelaskan adalah bagaimana jika petani tidak mampu mengembalikan pinjaman sehingga berakibat pada ditahannya sertifikat atau munculnya peluang transfer penguasaan atas lahan, di luar relasi jual-beli, misalnya dengan sistem sewa kepada pihak lain, agar melaluinya petani dapat melunasi pinjaman. Belum ada antisipasi terhadap kemungkinan tersebut. Dalam riwayat pertanian kontrak di Indonesia, sering terjadi ketidakmampuan petani untuk mengembalikan modal dengan jaminan sertifikat tanah berujung pada disitanya sertifikat tanah tanpa kejelasan penyelesaian²². Sengketa atau penjualan tanah oleh petani yang terbebani hutang sangat mungkin terjadi pada situasi seperti ini.

Surat pernyataan dalam proses sertifikasi lahan merupakan cara untuk mengikat petani masuk dalam relasi kontrak dengan perusahaan investor/*offtaker*. Dengan mempertimbangkan

²¹ Lembar surat pernyataan dapat dilihat di Lampiran 2

²² Sebagai perbandingan kasus, lihat uraian White (2002) tentang pola kontrak inti dan plasma pada Proyek Perkebunan Inti Plasma di Jawa Barat. Dalam kasus ini, sertifikat lahan milik petani ditahan/disimpan oleh bank sebagai jaminan dan akan diberikan ketika kredit mereka lunas. Dalam kalkulasi, kredit itu bisa dilunasi dengan cicilan selama 15-20 tahun yang diambil dari penjualan hasil panen. Akan tetapi kenyataannya prospek ini mustahil digapai oleh “petani kecil” bahkan akhirnya oleh karena berbagai masalah teknis, sebagian petani memilih untuk tidak melaksanakan kontrak pertanian dan meninggalkan sertifikat lahannya di bank.

konteks sejarah tanah di lokasi FE saat ini, kita bisa melihat bahwa sertifikasi lahan memiliki efek psikologis tertentu bagi petani sebab petani berkepentingan atas legalitas lahan tersebut. Petani akan merasa aman jika kepemilikannya *diakui* oleh Negara. Apalagi mengingat bahwa lahan FE merupakan tanah ulayat yang berhasil dipertahankan petani dari cengkraman proyek negara di masa silam. Maka dari itu, dengan hadirnya klausul di atas, apa yang kemudian terjadi adalah negara memberikan pengakuan namun kontrol atas tanah tidak diberikan sepenuhnya. Kontrol atas tanah justru diusahakan untuk dialihkan ke dalam kendali pengaturan korporasi melalui relasi pertanian kontrak.

Pelajaran dari kasus sertifikasi lahan tahap dua ini adalah pentingnya untuk melihat bahwa proses legal (sertifikasi lahan) tidak dapat disetarakan, disamakan, dengan pemenuhan hak atas tanah. Dengan kata lain, hak atas tanah tidak dapat direduksi hanya pada urusan administratif sertifikat kepemilikan. Hak atas tanah pada dasarnya mencakup pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak serta otonomi petani untuk mengelola tanah mereka. Hak ini mencakup akses dan kontrol untuk memperoleh manfaat dari tanah tersebut. Hal inilah yang tidak dipenuhi dalam mekanisme pertanian-kontrak ala FE, di mana petani diberikan legalitas kepemilikan tanah namun diwajibkan untuk menggadaikan kuasanya atas lahan kepada investor/*offtaker* melalui relasi kontrak.

3.2.3.3 Kontrol atas Tanaman/Komoditas dan Pertanian

Dua proses di atas (komodifikasi tanah dan inkorporasi ke dalam pertanian kontrak) menyediakan jalan lebih lanjut terhadap perampasan kontrol atas tanaman atau komoditas dan secara lebih luas kontrol atas pertanian itu sendiri. Pada bagian 6.1 telah diuraikan bahwa pola pertanian petani Riaria merupakan kombinasi dari pertanian subsisten (bahan pangan pokok: beras) dan pertanian komersial (tanaman komoditas) yang sifatnya komplementer dalam menunjang ketahanan pangan rumah tangga petani. Pola pertanian ini memiliki akar kulturalnya sendiri yang dapat kita lihat dari budidaya tanaman andaliman dan kemenyan. Kedua tanaman ini merupakan bagian penting dalam kuliner (andaliman sebagai bumbu/rempah) dan ritual (kemenyan) suku-bangsa Batak. Jika kita mengaitkan budidaya tanaman ini dengan kriteria efektivitas manajemen dalam uraian konsep “sentra pertanian” di dalam Permentan 18/2018 (lihat bab 4.1), maka dapat dikatakan bahwa budidaya andaliman dan kemenyan merupakan bagian dari kriteria kondisi sosial budaya yang semestinya menjadi pertimbangan pokok bagi intervensi pembangunan pertanian.

Proses komodifikasi tanah melalui sertifikasi akan berimplikasi terhadap pilihan tanaman komoditas dan model pertanian yang dijalankan petani. Apalagi ketika petani didorong untuk mengakses (meminjam/berhutang) modal perbankan dengan jaminan sertifikat tanah, maka pertanian yang dijalankan akan terorientasi pada budidaya tanaman komoditas sesuai permintaan pasar yang ditujukan untuk meraih keuntungan guna melunasi kredit. Pasalnya,

permintaan pasar di sini telah diintegrasikan pada pasar dalam kerangka rantai pasok pangan yang terintegrasi dengan industri.

Pada titik ini kewajiban untuk memasuki pola pertanian kontrak sebagai syarat memperoleh sertifikat tanah berperan penting. Pertanian kontrak merupakan mekanisme untuk mengintegrasikan petani kecil sehingga aktivitas pertanian yang mereka jalankan dapat sesuai dengan kebutuhan rantai pasok pangan. Petani tidak memiliki kebebasan untuk memilih tanaman atau komoditas yang akan ia budidayakan. Pilihan atas tanaman ditentukan oleh “permintaan pasar” dan permintaan ini datang dari industri pangan yang dilakoni oleh perusahaan-perusahaan bisnis pangan. Dalam skema FE Sumatera Utara dapat kita lihat siapa berkepentingan atas tanaman apa. Indofood berkepentingan atas kentang untuk pasokan bahan baku industri pangan mereka (misalnya untuk produksi cemilan Chitato atau Lays). PT BISI dengan jagung hibrida. PT EWINDO dengan bawang merah, PT Parna Raya dengan bawang putih, dan perusahaan agribisnis lainnya dengan komoditas masing-masing.



Apabila petani FE tidak sanggup untuk memenuhi ketentuan dalam pola pertanian kontrak, pelaksana proyek FE di lapangan memberitahu petani jika hal ini terjadi maka lebih baik pengelolaan tanah mereka diserahkan sepenuhnya kepada investor/*offtaker*. Anjuran dari representatif pemerintah ini merupakan sinyalemen perampasan kontrol atas lahan. Hal ini menunjukkan bahwa sekalipun secara legal lahan dimiliki petani, namun kuasa untuk mengelola lahan tersebut tidak lagi ada di tangan petani.

Mekanisme transfer kontrol atas lahan ini belum terlalu jelas. Namun anjuran di atas menunjukkan bahwa pada akhirnya, pembukaan lahan FE yang mengatasnamakan kepentingan petani sesungguhnya adalah untuk kepentingan agribisnis pangan. Dari prinsip pemberdayaan pun, sebagaimana ditekankan pemerintah, konsep korporasi petani yang di dalamnya memungkinkan intervensi modal investor pada akhirnya tidak memunculkan pemberdayaan sama sekali. Dalam skema ini, paling minimal petani FE ditempatkan sebagai “mandor” atau pekerja upahan dengan tugas memobilisasi dan mengawasi tenaga kerja untuk praktik pertanian yang diatur oleh perusahaan.



Meskipun transfer kontrol atas lahan ini membuat petani bisa lebih lapang untuk kembali fokus mengelola sawah, *tombak haminjon*, dan kebun kopi/andaliman, hal ini tidak menghilangkan kemungkinan bahwa lahan FE memang bisa produktif tanpa keterlibatan petani yang memiliki lahan itu sendiri. Narasi bahwa FE merupakan upaya perlindungan kawasan pertanian agar tetap *berkelanjutan* dan tidak dialihfungsi tetap problematis karena yang dipertahankan hanyalah *fungsi* produksinya, tetapi persoalan akses dan pengembangan usaha tani yang berlandas pada kedaulatan dan otonomi petani kecil sendiri dibajak oleh perusahaan agribisnis dan industri pangan.

Boks 3. Terbentuknya pola bertani baru: pengetahuan dan disiplin “komoditas baru”.

Keberhasilan panen FE di MT 1 memang tidak merata. Namun apa yang membuat adanya kasus petani yang memang hasil panennya bagus? Keberhasilan ini perlu dilihat dengan memerhatikan konteks “komoditas baru” yang mensyaratkan perlakuan khusus, yang berkorelasi dengan faktor tuntutan atas pengetahuan bertani baru, di mana tumbuhnya pengetahuan ini cukup ditentukan oleh proses pendampingan teknis petugas penyuluh dan petani itu sendiri. Ini saja tidak cukup, perawatan komoditas baru juga berimplikasi pada besaran modal yang harus dikeluarkan petani. Hal yang belum tentu bisa dipenuhi setiap petani.

Dalam percakapan dengan SR, petani kentang yang lahannya didatangi rombongan Kementrian dan didaulat sebagai contoh suksesnya FE, ia mengakui bahwa keberhasilan panen diantaranya ditentukan oleh intervensi penggunaan pestisida khususnya untuk menangkal jamur air yang mudah muncul akibat perubahan cuaca yang drastis (dari hujan ke terik). Pestisida mesti disemprot setiap hujan turun agar daun tidak lembab dan jamur mudah tumbuh. Imbasnya, ia harus menambah pembelian pestisida dari dana sendiri alias memperbesar modal untuk input pertanian.

Pengetahuan tentang intervensi itu sendiri diperoleh berkat intensitas proses belajar dengan pendamping teknis dari Dirjen Hortikultura. Pasalnya, ketika petani dihadapkan dengan tanaman komoditas baru di mana ia belum memiliki pengetahuan budidaya yang mumpuni, tanpa intensitas proses belajar dengan pendamping lapangan mereka sulit untuk mengetahui intervensi yang tepat terhadap tanaman. Alhasil, bagi petani yang lain, hasil panen belum tentu signifikan meskipun sudah menambah modal sendiri.

“Lebih baik kami tanam sendiri semampu kami dan bisa menjual hasil sesuka kami melihat harga yang paling bagus,” ujar AS, petani laki-laki yang kami jumpai. Kami juga memperoleh cerita bahwa ketika pertemuan persiapan musim tanam kedua yang dihadiri Bupati, petani, serta tim lapangan FE, terdapat beberapa petani yang terang-terangan keluar pertemuan dan menyampaikan keengganannya untuk meneruskan keterlibatan di dalam FE di hadapan Bupati. Ketika di ladang pun, kami berjumpa dengan petani yang lahannya ikut dibuka oleh proyek FE ini tapi sejak awal dia menolak untuk ikut skema pertanian kontrak FE.

Di antara pengakuan petani terhadap keberatan untuk ikut atau melanjutkan keterlibatan dalam skema pertanian kontrak FE adalah kesadaran atas otonomi relatif mereka dalam merespon pasar: menentukan tanaman komoditas dan memilih pedagang dan harga paling baik, serta kesadaran untuk tidak mau terjebak pada relasi hutang yang dapat mereka perkirakan untuk muncul melalui kontrak dengan perusahaan.

Apabila ditinjau dari relasi antara petani dan pasar, melalui pola kontrak dengan investor/*offtaker* agribisnis, sebetulnya petani dihadapkan dengan ketiadaan pilihan. Ikatan kontrak mewajibkan petani untuk menjual hasil panen hanya pada perusahaan yang telah menginvestasikan (meminjamkan) input pertanian (benih/pupuk). Penentuan harga menjadi lebih terbatas sebab hanya ditentukan antara perusahaan dan petani. Petani tidak dapat menjual bebas hasil produksinya berdasarkan penawaran harga yang paling menguntungkan bagi mereka. Hal ini merupakan konsekuensi dari model *closed loop*: putaran tertutup yang menutup peluang bagi petani terhadap kesempatan yang lebih menguntungkan yang ada di pasar. Maka lengkap sudah, pasar bagi produk pertaniannya petani hanyalah perusahaan investor/*offtaker* dan aktivitas produksi mereka sendiri (usaha taninya) ditentukan oleh perusahaan investor/*offtaker*. Produksi (pertanian) ditentukan bukan oleh produsen melainkan konsumen dan konsumen ini adalah perusahaan agribisnis berorientasi profit. Dengan kata lain, kontrol atas komoditas dan pola pertanian ini merupakan cara untuk melucuti otonomi petani atas tanahnya, tanamannya, dan pertaniannya.

Boks 4. Reaksi politik petani: perlawanan terhadap relasi kontrak.

Petani bukanlah aktor pasif yang pasrah menerima berbagai macam intervensi. Pengalaman pada musim tanam pertama FE memperlihatkan adanya bentuk-bentuk perlawanan terhadap paksaan pengaturan pertanian kontrak FE yang bersifat “perlawanan sehari-hari” (ketimbang aksi terorganisir). Tindakan ini dilakukan oleh petani FE sendiri yang di awal menerima kedatangan proyek.

Pertama, pada masa panen perdana di mana KUB mewajibkan seluruh hasil panen dijual melalui perantara dan pendapatan dikelola terlebih dahulu oleh mereka, para petani yang telah kecewa dengan pembentukan KUB oleh Bupati pada gilirannya menghindari dari keharusan menjual hasil panen melalui KUB, dan menjual hasil panen pada tengkulak yang mereka anggap lebih menguntungkan. Alasannya sederhana, harga beli (untuk bawang merah dan kentang) dari *offtaker* yang diperantarai KUB lebih rendah dari harga pasar. Kedua, setelah mengalami kekecewaan dengan KUB dalam jual-beli hasil tani dan ketidakjelasan pengelolaan uang oleh KUB, beberapa petani yang kami jumpai terus terang tentang penolakannya untuk tidak mau lagi terikat pada pertanian kontrak.

3.3 Reorganisasi Tenaga Kerja, Gender, dan Indikasi Pelanggaran Hak atas Pangan dan Gizi

Secara umum kita dapat memilah cara memobilisasi tenaga kerja dalam proyek FE menurut aktivitas kerja yang spesifik, berkenaan dengan pembangunan infrastruktur (jalan, irigasi, penampungan air) dan pertanian itu sendiri (mulai dari pembukaan lahan sampai pascapanen). Uraian di bagian ini akan fokus pada kerja pertanian pada konteks lahan FE yang dikelola petani, mencakup tahap pengolahan tanah (pemupukan), tanam, perawatan, hingga panen. Tahap pembukaan dan pengkondisian lahan untuk pertanian tidak termasuk sebab pekerjaan ini ada di bawah pengaturan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR).

Di dalam pelaksanaan usaha tani FE pada musim tanam pertama, terdapat dua pengaturan berdasarkan pihak yang memegang kendali dalam pengelolaan lahan. *Pertama*, terdapat lahan-lahan demplot (*demonstration plot*) yang diperuntukkan sebagai praktik rintisan untuk mempelajari teknis budidaya tanaman agar dapat direplikasi di musim tanam selanjutnya. Lahan-lahan demplot ini tidak dikelola petani melainkan Kementan (Balitbangda) dan perusahaan investor/*offtaker*. Misalnya, demplot kentang yang dikelola Indofood. Secara legal, lahan yang digunakan untuk demplot adalah milik petani FE, sehingga baik Kementan atau perusahaan mengakses lahan tersebut melalui sewa dengan biaya Rp. 1.500.000/ha/musim. Petani pemilik lahan tersebut umumnya dipekerjakan di lahan demplot yang notabene tanahnya sendiri sebagai buruh tani. Di luar pemilik lahan, pengelola lahan juga merekrut tenaga kerja upahan umumnya dari warga Riaria. Pada lahan demplot Kementan (tanaman bawang merah), upah kerja 100.000 Rupiah/hari dengan jam kerja sejak pukul 09.00 sampai

16.00. Ada syarat untuk bekerja di lahan demplot yakni mendaftarkan diri terlebih dahulu dengan menyertakan fotokopi KTP. Buruh tani yang bekerja di demplot memperoleh kaus, topi, dan sepatu baru ketika panen perdana.

Kedua, lahan pertanian yang dikelola secara langsung oleh petani pemilik tanah itu sendiri. Pada konteks ini, jika ditinjau dari aspek mobilisasi tenaga kerja, usaha tani yang berlangsung merupakan perpaduan dari ‘pertanian rumah tangga’ (menggunakan tenaga kerja tanpa upah dari anggota keluarga sendiri) serta ‘pertanian komersial’ (menggunakan tenaga kerja upahan dari luar anggota rumah tangga). Petani yang tergabung di dalam tujuh kelompok tani, dengan tanaman komoditas masing-masing, memobilisasi tenaga kerja dengan cara ini. Umumnya petani merekrut sekitar 10 orang tenaga kerja upahan per hektar untuk bekerja pada tahap-tahap tertentu. Biaya untuk upah buruh pada setiap petani FE diperoleh dari bantuan pemerintah (bersumber dari APBN) untuk musim tanam pertama.

Sebagai contoh, keluarga OP, terdiri dari suami, istri, dan satu anak perempuan dewasa, semuanya terlibat bekerja di lahan FE. Ketiganya bekerja di lahan FE dan mereka memperoleh bantuan pemerintah untuk upah tenaga kerja sebesar Rp. 9.800.000/ha. Tenaga kerja upahan digunakan untuk beberapa jenis pekerjaan yakni menabur pupuk kompos, pemasangan mulsa, penanaman benih, dan panen. Upah buruh per hari yakni Rp. 100.000 dengan jam kerja sejak pukul 09.00 sampai 16.00. Kebutuhan tenaga kerja sekitar 10 orang untuk tiap hektar. Tenaga kerja berasal dari warga Riaria dan desa tetangga.



Gambar 16. Buruh harian lepas perempuan sedang mempersiapkan lahan untuk tanam kentang.

umber: Foto oleh Fuad Abdulgani

Meski demikian, pada praktiknya, dana bantuan upah tenaga kerja itu kurang sehingga petani perlu mengeluarkan dana pribadi mereka untuk menambah kekurangannya. Perbedaan dana tambahan bervariasi sesuai dengan luas lahan. MP, petani yang menanam bawang merah pada

lahan seluas 3 ha, mesti menambah dana sekitar 2,2 juta Rupiah. Sedangkan IS, petani kentang dengan luas lahan 3,2 ha mesti menambah dana hampir 20 juta rupiah.

Berbeda dengan proses kapitalisasi yang didahului oleh perampasan sarana produksi (tanah), proses kapitalisasi melalui pola pertanian kontrak ala FE menysar kontrol atas tenaga kerja, meskipun kontrol atas lahan juga dimungkinkan. Indikasi pelanggaran hak atas pangan muncul sebagai konsekuensi dari *reorganisasi tenaga kerja (petani)* melalui tuntutan relasi kontrak dalam FE. Reorganisasi ini telah “mengganggu” ritme kerja dalam pertaniannya petani Riaria (lihat Kalender Musim Tani) dengan cara memaksa petani untuk mengalokasikan waktu dan energi dalam pertanian *food estate*. Realokasi tenaga kerja terjadi baik terhadap tenaga kerja yang semula dialokasikan untuk pertanian padi di sawah maupun untuk pengelolaan tanaman komersial di *tombak* (kopi, andaliman, kemenyan). “Gangguan” ini terjadi manakala musim tanam pertama FE berlangsung pada akhir November dan Desember 2020 dan pada waktu yang bersamaan siklus pertanian Riaria sedang memasuki masa tanam padi (di sawah) dan masa panen raya andaliman (di hutan).

Dampak dari re-alokasi tenaga kerja petani untuk mengerjakan lahan FE adalah **berkurangnya hasil panen padi dan pendapatan dari panen andaliman, kopi dan kemenyan**. Padahal kedua hasil panen tersebut bersifat saling melengkapi. Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya hasil panen kopi, andaliman, dan kemenyan berperan dalam menghasilkan pendapatan tunai untuk dibelanjakan berbagai macam kebutuhan. Bahkan bagi rumah tangga petani yang hasil panen padinya tidak cukup untuk konsumsi satu tahun, kekurangan tersebut dapat ditutupi dari penjualan hasil panen tanaman dari hutan. Inilah peristiwa yang paling dikeluhkan oleh petani FE Riaria yang secara jelas menunjukkan implikasi kerentanan pangan dari proyek FE.

Boks 5a. Menurunnya hasil panen padi dan pendapatan dari hutan: Kasus 1

Keluarga OP, pemilik lahan FE seluas 6 ha, mengaku sangat kerepotan untuk mengerjakan sawah pada Desember 2020 lalu. Bahkan pada September 2021 mereka telah menyerahkan pengelolaan sawahnya kepada kerabat (sistem bagi-hasil). Implikasi dari susutnya alokasi waktu dan tenaga kerja di sawah mereka yakni berkurangnya hasil panen. OP menaksir bahwa hasil panen padi sawahnya berkurang hampir 70%.

Kurangnya alokasi waktu dan curahan tenaga kerja di sawah terutama berdampak pada fase perawatan seperti mencabuti rumput dan membersihkan semak di pematang sawah. Akibatnya semak-rumput di pematang rimbun dan menjadi tempat yang aman bagi tikus. Sebagaimana dikeluhkan OP, panen padi pada paro awal tahun 2021 mereka turun drastis akibat serangan hama tikus yang tidak biasanya.

Boks 5b. Menurunnya hasil panen padi dan pendapatan dari hutan: Kasus 2

Keluarga IS memiliki lahan FE seluas 3,2 ha. Ketika musim tanam pertama FE dimulai, IS masih bisa mengerjakan sawah namun sudah meninggalkan pekerjaan di *tombak* (andaliman, kopi, dan kemenyan). Sebelum FE hadir, hasil panen padi dari sawahnya dengan luas sekitar 3600 m² dapat memenuhi kebutuhan makan untuk satu tahun. Ketika FE hadir, IS tidak lagi ikut mengerjakan sawah karena fokus bekerja di lahan FE, sementara pekerjaan di sawah dilakoni istrinya. Istri IS mengatakan, “Hasil panen biasanya bisa untuk makan satu tahun, tetapi semenjak tahun lalu fokus di FE, hasil panen banyak yang berkurang. Hasil panen tahun ini mungkin hanya cukup untuk makan setengah tahun,” ungkapnya dengan raut wajah sedih. Pendapatan dari hutan juga berkurang, “Kebun kopi pun tidak terurus sehingga biji kopi berkurang karena pengurusan yang juga kurang. Bahkan padi juga berkurang, andaliman dan kemenyan tidak terurus karena tidak lagi pergi ke *tombak*.”

Istri IS menuturkan bahwa ia sudah jarang pergi ke pasar Dolok Sanggul semenjak terlibat di FE. Berkurangnya pendapatan membuat ia tidak lagi mampu untuk belanja dalam partai besar untuk kebutuhan dalam jangka waktu panjang dan beralih untuk belanja dalam jumlah kecil-kecil dari pedagang di desa untuk kebutuhan dalam jangka waktu yang lebih singkat. “Kalau ke pasar bawa uang setidaknya satu juta. Anak ada enam orang, oleh-olehnya (belanja) juga lain-lain. Kalau ke pasar langsung beli stok kebutuhan untuk satu bulan. Kalau ngga ada uang satu juta, belanjanya di kedai kecil saja,” tuturnya. Perubahan pola belanja ini merupakan dampak dari perubahan pendapatan akibat dari datangnya FE. Dengan pengalaman pada musim tanam pertama tersebut, tidak heran jika pasca panen perdana FE, pada bulan Juli 2021 ia telah kembali bekerja di *tombak*.

Kehadiran FE akan juga berdampak secara gender, berkenaan dengan peran perempuan dalam kerja pertanian. Seperti yang sudah dipaparkan dalam subab 6.1.1, perempuan di Riaria memiliki kuasa atas sawah sementara laki-laki ada di hutan. Perempuan yang berperan dalam mengatur sumber pangan pokok yakni beras dan secara umum dianggap sebagai bendahara rumah tangga. Artinya, pengelolaan pendapatan dan pengeluaran rumah tangga diatur oleh perempuan. Meski perempuan dianggap memiliki kuasa atas sawah, tetapi dalam hal pembagian kerja, laki-laki dan perempuan sama-sama berpartisipasi di dalam budidaya beras. Tidak seperti di Jawa pada umumnya di mana partisipasi perempuan dalam kerja pertanian padi cenderung fokus di tahap penanaman, perawatan, dan panen, di Riaria perempuan punya kontribusi kerja baik sejak tahap pengolahan tanah (mencangkul), pemupukan, penanaman, perawatan, hingga panen. Maka ketika musim tanam FE yang dimulai pada bulan Desember 2020 berbarengan dengan jadwal musim tanam padi, alokasi tenaga kerja petani FE terpecah. Sebagian besar perempuan dari petani FE pada akhirnya ikut bekerja di lahan FE ketika MT 1 dimulai. Hal ini membuat pekerjaan di sawah menjadi terbengkalai.

Apabila perempuan menangani pengelolaan sawah tanpa keterlibatan suami yang mesti fokus ke lahan FE, dalam pembagian kerja di sawah peran perempuan terbatas pada beberapa hal, misalnya tidak membajak sawah yang umumnya dilakukan laki-laki. Kemudian, ketika pengelolaan pertanian sawah terdisrupsi karena kurangnya input tenaga kerja dan

berpengaruh ke hasil, maka luaran produksi beras yang berkurang menjadi tanggung jawab perempuan. Kekurangan ini atau keharusan untuk menambah pemasukan rumah tangga akan mendorong perempuan untuk bekerja upahan, atau *gaji-gajian* (pekerjaan upahan di ladang yang sifatnya sekali-kali, tidak intensif). Yang paling ekstrem, jika sawah tidak lagi digarap dan rumah tangga tidak bisa memproduksi beras sendiri, maka ranah penguasaan perempuan dapat sirna. Ketika penyediaan beras dalam rumah tangga sepenuhnya bergantung pada pasar, yang diakses melalui pendapatan dari pertanian komersil di lahan FE, maka perempuan juga akan kehilangan basis kuasanya dalam mengatur rumah tangga semenjak urusan beras menjadi bergantung pada pendapatan dari FE yang dikontrol oleh suami. Ini merupakan proyeksi kemungkinan yang dapat muncul berdasarkan gejala yang telah mengemuka pada tahun pertama proyek.

Selain itu, ketersediaan beras hasil dari produksi sendiri memberikan jaminan keamanan bahan pangan bagi rumah tangga petani. Kalau sudah ada persediaan beras di rumah, artinya tidak perlu lagi berpikir untuk membeli beras. Tapi jika hanya ada uang di rumah, uang akan lebih cepat habis untuk dibelikan hal-hal yang bersifat non-pangan pokok. Artinya uang saja tidak menjamin keamanan pangan. Jika kita berbicara soal ketahanan pangan, maka pada konteks Riaria, ketahanan itu berarti tersedianya stok beras hasil panen sendiri. Praktik ini menunjukkan bahwa bagi petani Riaria, yang mayoritas adalah petani pemilik lahan, ketersediaan beras hasil produksi sendiri merupakan tolak ukur utama keamanan pangan dan orang yang menjamin keamanan pangan ini adalah perempuan (istri). Keterlibatan perempuan dalam pertanian FE akan menceraabut mereka dari ranah kuasanya yakni sawah dan juga berarti menghilangkan basis keamanan pangan rumah tangga sebab tidak lagi memproduksi bahan pangan pokok sendiri.

[4]

POTENSI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN DI CALON LOKASI FOOD ESTATE: KASUS PARGAMANAN-BINTANG MARIA DAN AORNAKAN



4.1 PARGAMANAN-BINTANG MARIA

“Sinur na pinahan gabe na ni ula horas jolma”

(apabila ternak berkembang biak, tanaman akan melimpah, manusia pun sejahtera)

Pepatah Batak

Komunitas adat Pargamanan-Bintang Maria adalah komunitas petani yang menetap di dua diantara empat kampung yang secara administratif masuk ke dalam Desa Simataniari, Kecamatan Parlilitan, Humbang Hasundutan. Desa ini dihuni oleh 144 kepala keluarga, sementara dusun Pargamanan dan Bintang Maria dihuni oleh 56 kepala keluarga. Berbeda dengan lanskap di wilayah Dolok Sanggul dan sekitarnya dengan topografi cenderung datar dan areal pertanian yang terhampar luas, pemandangan berbeda akan kita jumpai begitu menempuh perjalanan ke Parlilitan. Wilayah Parlilitan memiliki topografi berbukit-bukit yang didominasi tutupan hutan alam. Lanskap hutan membentang ke arah barat, utara, dan selatan Parlilitan, menjadikan daerah ini sebagai wilayah hutan di bagian barat Danau Toba. Lokasi Desa Simataniari terletak di wilayah hutan; sebagian berstatus Hutan Lindung,

sebagian Hutan Produksi, dan sisanya Area Penggunaan Lain. Untuk menuju desa ini orang harus menempuh jalan makadam dengan waktu tempuh setengah jam dari ruas jalan Desa Parluasan, yang juga menjadi lokasi pasar paling dekat dari Simataniari. Tidak ada angkutan umum yang beroperasi reguler menuju Simataniari. Hanya angkutan antarkampung yang disewa penduduk Simataniari setiap pekan di kala hari pasar, satu kali dalam seminggu. Mayoritas warga desa, sebagaimana komunitas adat Pargamanan-Bintang Maria, adalah petani, ditambah sebagian kecil orang yang bekerja sebagai aparatur negara (guru, bidan desa), pedagang warung, pedagang hasil bumi, yang juga kebanyakan melakoni kerja bertani.

Secara umum, tradisi bertani di Pargamanan-Bintang Maria adalah kombinasi dari pertanian pangan subsisten (padi) dan tanaman komersil (terutama kemenyan). Dari segi lahan, bertani padi dilakukan di sawah yang pada umumnya terletak di cekungan atau lembah dan lokasinya ada di wilayah perkampungan (*huta*). Sebagian kecil menanam di *lahan darat* atau tanah kering dimana orang juga biasa menanam tanaman komersil lain seperti cabai rawit dan jagung. Sedangkan *tombak* atau hutan, lokasinya di pinggiran perkampungan yang letak elevasinya lebih tinggi. Dalam kaitannya dengan pangan, empat kategori ruang tersebut (*huta*, sawah, lahan darat dan *tombak*) merupakan sumber pangan komunitas, yang juga menjadi sumber bagi berbagai kebutuhan lain seperti material bangunan, obat-obatan, dan komoditas.

4.1.1 Kedaulatan Pangan yang Terancam

4.1.1.1 Ketersediaan Pangan

Empat kategori ruang sebagaimana disebut di atas adalah sumber pangan untuk hasil panen yang berbeda-beda yang ditujukan baik pangan untuk konsumsi sendiri maupun dijual (komoditas).

Padi sebagai bahan pangan pokok sumber karbohidrat diproduksi di sawah. Sebagian petani menerapkan pola mina tani dengan menabur benih ikan mujair atau ikan mas. Benih ikan diambil dari sungai atau kolam, tidak membeli dari pasar. Produksi padi dan ikan sepenuhnya untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga, bukan untuk dijual. Penjualan beras hanya dilakukan oleh 1-2 orang yang memiliki hasil panen berlebih dan penjualan hanya dilakukan pada tetangga satu kampung yang hasil produksi berasnya tidak mencukupi kebutuhan makan untuk satu tahun.

Masa tanam padi berlangsung satu kali dalam setahun, dimulai dari tahap menanam pada bulan Juni-Juli dan panen di bulan November-Desember. Pembagian kerja menurut gender dalam pertanian padi cenderung didominasi perempuan (lihat Tabel Kalender Musim Sawah) sebab kerja laki-laki lebih tercurah di hutan (mengelola kemenyan) yang mana perempuan tidak punya kontribusi kerja di sana. Secara sosial diakui bahwa sawah (dan

lahan darat) merupakan domain kerja perempuan sementara domain laki-laki yakni di hutan.



Gambar 16. Sawah dengan sistem mina padi.

Sumber: foto oleh Suhariawan

Pertanian padi di Pargamanan-Bintang Maria, termasuk usaha budidaya lainnya, cenderung bersifat padat karya dan minim mekanisasi. Tidak ada penggunaan traktor dalam proses pengolahan tanah atau mesin perontok padi ketika panen. Curahan kerja paling intensif berlangsung pada tahap membajak tanah, tanam, dan panen. Meski sebagian kecil petani mulai menerapkan sistem *legowo*¹²⁰ ketika penanaman, sebagian besar petani masih mempraktikkan teknik tabur benih. Petani yang telah memperoleh wawasan teknis budidaya mengakui bahwa teknik ini lebih boros benih dan produktivitasnya kurang baik tetapi masih menjadi praktik yang umum.

Pengairan sawah diperoleh melalui sarana irigasi manual yang dibangun oleh penduduk kampung dengan memanfaatkan aliran air dari mata air dan/atau hulu sungai di wilayah hutan. Pengaturan pengairan di sawah itu sendiri dilakukan oleh para perempuan dewasa, istri dari suami yang pemilik tanah.

Meski berorientasi subsisten, pertanian padi terpaut dalam relasi komoditas dalam derajat tertentu, khususnya untuk memperoleh pupuk dan pestisida. Pupuk kandang yang dihasilkan dari ternak sendiri (kerbau atau babi) digunakan sebelum tahap tanam/tabur benih dilakukan. Setelah pengairan sawah kedua dilakukan, pupuk pabrikan bersubsidi diberikan hanya satu kali dalam satu musim tanam. Pupuk bersubsidi dibeli petani melalui keanggotaannya di Kelompok Tani (Poktan) yang berperan sekaligus sebagai penyalur. Petani yang tercatat sebagai anggota itu umumnya laki-laki meskipun laki-laki kurang berperan dalam pertanian padi. Beberapa petani yang ditemui berpendapat bahwa produktivitas padi mereka disebabkan oleh kurangnya pemberian pupuk kimia meskipun untuk menambah dosis mereka tidak memiliki cukup modal membeli pupuk non-subsidi.

Dalam hal benih, petani menyeleksi dan mengumpulkan benih yang diperoleh dari hasil panen dan kegiatan ini (serta pengetahuan yang terpaut dengannya) merupakan domain

¹²⁰ Legowo, berasal dari bahasa Jawa “memanjang luas”, adalah pola bertanam dengan menyelang-nyeling dua atau lebih baris tanaman padi dengan satu baris yang kosong

perempuan. Setidaknya ada lima jenis padi lokal yang jamak digunakan (lihat Tabel Jenis Tanaman di Lahan Perkampungan). Penggunaan benih dipengaruhi oleh faktor lahan dan cuaca/iklim. Aturan umum yang berlaku adalah tidak menanam benih yang sama di lahan yang sama secara bergiliran. Misalnya, pada musim ini di lahan A menanam benih Sikalapa, maka pada musim berikutnya harus ganti benih. Setiap rumah tangga umumnya menanam beberapa jenis benih sekaligus pada masing-masing bidang lahan di musim tanam yang sama. Setelah panen, gabah berbeda jenis benih ini akan dicampur sehingga nasi yang disajikan bisa jadi merupakan campuran dari benih yang berbeda. Nasi dari tiap benih memiliki ciri khas tersendiri. Benih Sikalapa akan menghasilkan nasi yang wangi, sedangkan benih Silindung menghasilkan nasi yang berwarna putih.

Setiap rumah tangga akan menyimpan benih padi masing-masing, namun praktik pertukaran benih yang bersifat non-moneter lazim dilakukan. Jika seseorang kekurangan benih atau ingin menanam benih yang tidak ia punya persediaannya, ia dapat meminjam benih tertentu dari tetangganya untuk nanti (setelah panen) ia kembalikan dengan benih lagi atau gabah.

Di *lahan darat* atau lahan kering (tidak beririgasi) petani menanam tanaman komersil berusia pendek seperti cabai dan jagung. Cabai rawit hijau, yang setelah tiga bulan tanam sudah bisa dipanen, disukai petani karena cocok ditanam di lahan darat dan harga jualnya relatif stabil. Mereka percaya bahwa kegemaran orang Batak akan cabai rawit hijau, yang menjadi bahan baku sambal Batak, berkorelasi dengan kestabilan harga, meskipun kenyataannya tidak selalu demikian. Secara tradisional petani menanam jagung (bukan hibrida, tetapi “jagung kampung”) untuk dikonsumsi sendiri. Akan tetapi pemerintah punya pilihan sendiri dengan menginstruksikan dan memberi insentif bantuan benih untuk penanaman jagung hibrida. Konon bupati Dosmar menginginkan daerahnya menjadi salah satu penghasil jagung hibrida utama sehingga memasukkan budidaya tanaman ini ke dalam program bupati. Sekalipun menurut petani lahan mereka kurang cocok ditanami jagung. Apa yang penting dari penanaman cabai atau jagung adalah fungsinya untuk menghasilkan pendapatan tunai yang dapat digunakan untuk menambah persediaan beras ketika hasil panen padi tidak cukup untuk makan satu tahun. Seperti yang dilakukan ibu ELG, petani perempuan di Bintang Maria, ia menanam jagung sekitar bulan Maret-April agar setidaknya pada Juli-Agustus ia sudah memiliki pendapatan tunai untuk membeli beras sebab persediaan berasnya sudah habis di tengah tahun.

Tanaman komersil utama petani adalah kemenyan yang getahnya bisa dipanen setiap minggu, menjadikannya sebagai sumber pendapatan tunai yang utama. Oleh karena itu, keberadaan hutan atau *tombak haminjon* (hutan kemenyan) vital bagi kehidupan komunitas. Di samping kemenyan, hutan juga menyediakan hewan buruan (babi hutan, kijang, tupai, ayam hutan) dan obat-obatan.

Hutan merupakan domain kekuasaan laki-laki semenjak merekalah yang memang bekerja menyadap getah kemenyan. Laki-laki menghabiskan waktu 5 hari dalam sepekan di dalam hutan untuk mengumpulkan getah kemenyan, diselingi kegiatan berburu hewan seperti babi hutan atau kijang. Pengumpulan getah kemenyan ditentukan oleh curahan tenaga kerja sehingga makin banyak waktu-kerja yang dicurahkan (termasuk jumlah tenaga kerja) maka potensi bobot getah yang diperoleh makin besar. Harga jual sekitar 120-150 ribu rupiah/kg berdasarkan kualitasnya. Satu orang laki-laki dapat menghasilkan 2 sampai 3 kg kemenyan atau sekitar 500 ribu yang dapat ia bawa pulang ke rumah setiap minggunya.

Getah kemenyan dijual setiap hari Senin atau Selasa (hari pasar) di pasar Parluasan atau Parlilitan. Umumnya petani sendiri yang membawa getah kemenyan ke pasar, meskipun ada satu-dua orang desa yang menjadi pedagang perantara bagi pedagang utama di pasar. Pendapatan dari kemenyan akan digunakan untuk membeli berbagai kebutuhan rumah tangga lain seperti ikan asin, ikan basah, sayur mayur, rokok, gula, kopi, teh serta keperluan lainnya. Panen raya kemenyan berlangsung di bulan November hingga Februari dan ini menjadikan bulan-bulan tersebut sebagai momen di mana petani bisa memperoleh pendapatan yang lebih tinggi.



Gambar 18. Haminjon atau pohon kemenyan (*Sytrax* spp.).

(Foto oleh Suhariawan)

Tidak ada intervensi input pertanian bagi pohon kemenyan, termasuk pemberian pupuk. Banyak-sedikitnya getah kemenyan dipengaruhi oleh usia tanaman, teknik menyadap, dan curahan waktu-kerja namun yang paling penting adalah kondisi lingkungan (ekosistem) di mana kemenyan harus hidup berdampingan dengan pohon-pohon kayu besar endemik seperti mahoni. Inilah mengapa ekspansi perkebunan eukaliptus PT Toba Pulp Lestari (TPL) yang merampas wilayah *tombak haminjon* sangat dibenci oleh petani sebab akan mematikan “kehidupan” dari pohon kemenyan.

Terakhir, perkampungan, tepatnya di lahan sekitar rumah, merupakan tempat tumbuhnya berbagai tanaman sayur seperti singkong (diambil daunnya), kecombrang, terong, serta tanaman bumbu seperti *langge*, cabai, kunyit, jahe, dan sereh. Pemanfaatan tanaman sayur dan bumbu sepenuhnya bersifat subsisten dan non-komersil. Lahan di pinggir rumah juga menjadi lokasi kandang ternak babi meskipun bukan dipelihara untuk konsumsi harian. Orang lebih kerap mengkonsumsi daging babi hutan hasil berburu untuk konsumsi harian meskipun kegiatan berburu babi tidak menjadi aktivitas reguler.

Sebagaimana pepatah Batak di muka yang menyiratkan prinsip pertanian selaras alam di mana kotoran ternak dapat menyediakan pupuk bagi kesuburan tanaman, begitu pula di Pargamanan-Bintang Maria dimana hampir semua rumah tangga beternak babi. Kotoran babi memang dimanfaatkan sebagai pupuk kandang, meskipun bukan satu-satunya sumber pupuk. Babi merupakan hewan sumber protein utama, sekaligus sumber pendapatan penting sebab harga jualnya relatif tinggi dan stabil. Ternak babi ditujukan bukan untuk memenuhi kebutuhan daging harian rumah tangga namun sebagai persediaan bekal apabila keluarga batih maupun luas mengadakan ritual (atau pesta), pernikahan atau kematian.



Gambar 19. Kandang ternak babi di lahan belakang rumah.

Sumber: Foto oleh Fuad Abdulgani)

Pada skala komunitas, konsumsi babi akan mencapai titik tertinggi pada pesta perkawinan di mana babi berperan sebagai lauk utama. Maka jika satu keluarga menyelenggarakan pesta, mereka membutuhkan puluhan babi untuk disembelih, untuk menjadi hidangan bagi tamu-tamu mereka. Seringkali satu rumah tangga tidak akan cukup memenuhi kebutuhan daging babi dari ternaknya sendiri, karena itu pembelian babi dari tetangga merupakan hal yang lazim dan dengan ini maka secara sosial setiap orang yang beternak babi akan berperan dalam mengamankan pasokan daging untuk keperluan ritual, satu sama lain. Dengan demikian, pemeliharaan babi tidak hanya punya peran secara ekonomis, namun juga sosial-kultural.

4.1.1.2 Kecukupan Pangan

Kebiasaan atau pola diet penduduk Pargamanan-Bintang Maria dibentuk dari ketersediaan pangan dan pola aktivitas kerja. Nasi adalah sumber karbohidrat utama yang bersifat wajib,

tersedia dalam menu sarapan, makan siang, dan makan malam. Meskipun lingkungan setempat menyediakan hewan-hewan yang bisa dikonsumsi, namun lauk utama yang senantiasa hadir di piring makan adalah ikan asin, yang dibeli dari pasar dan bermuasal dari wilayah pesisir bagian timur seperti Tanjung Balai atau bagian barat yakni Sibolga. Sedangkan sayur, orang umumnya mengambil dari sekitar rumah (daun singkong, kecombrang, terong) atau membeli sayur dari tanaman muda seperti kol, wortel, dan labu dari pasar. Bagi penduduk, makan dengan ikan asin dan sayur daun ubi tumbuk sudah dikatakan cukup, yang penting porsi nasi banyak. Seorang petani menjelaskan bahwa makan nasi dalam jumlah banyak memang diharuskan untuk menyediakan energi ketika kerja. Apalagi dalam kerja menyadap getah, katanya “kalau perut tidak penuh, kita tidak bisa tahan kalau sedang memanjat pohon kemenyan [akan] loyo, tumbang”.

Taksiran konsumsi beras dalam satu rumah tangga dengan anggota lima orang yakni sekitar 10 mug atau 2,2 kg per hari. Artinya, satu orang diperkirakan mengkonsumsi 440 gram beras per hari. Angka ini lebih tinggi dari rerata konsumsi beras per kapita per hari di Indonesia pada tahun 2018 yakni 265,9 gram/kap/hari (97,1 kg/kap/tahun)¹²¹.

Secara historis, menurut penuturan petani pola makan beras yang intensif seperti saat ini mulai terjadi semenjak dekade 1990an. Generasi yang lahir di tahun 1960an memberikan testimoni bahwa di masa kecil mereka nasi biasanya dimakan campur dengan singkong. Hanya pada siang hari orang makan nasi saja dengan lauk dan sayur, tapi di waktu lain dicampur singkong atau bahkan hanya singkong saja. Apalagi konon di jaman nenek moyang para perintis kampung, makan nasi merupakan hal yang istimewa karena beras masih langka dan terutama nasi dikonsumsi ketika ritual. Kebiasaan makan singkong masih dijumpai hari ini di mana keluarga petani terkadang menyajikan pangan pokok singkong rebus untuk makan siang, tanpa nasi.

Meskipun konsumsi beras tinggi dan nasi merupakan suatu kewajiban, tidak semua rumah tangga petani dapat memproduksi beras yang cukup untuk memenuhi persediaan pangan selama satu tahun. Dari 53 kepala keluarga di kampung Pargamanan-Bintang Maria, hanya 6 keluarga yang hasil panen padinya *cukup* untuk kebutuhan selama satu tahun. Sebanyak 37 kepala keluarga hasil panen padinya *hampir cukup* yakni untuk periode 5-10 bulan. Sisanya sebanyak 10 kepala keluarga tergolong *tidak cukup* dengan hasil panen hanya dapat memenuhi kebutuhan makan selama 2-4 bulan.

Sebagai ilustrasi, dalam tabel ini ditampilkan tiga rumah tangga yang persediaan berasnya tergolong *cukup*, *hampir cukup*, dan *tidak cukup*.

¹²¹ Badan Ketahanan Pangan, *Direktori Perkembangan Konsumsi Pangan*.

Tabel 7. Perbandingan status kecukupan persediaan beras di Pargamanan-Bintang Maria.

Keluarga	JSL	KS	JS
Hasil panen (beras dalam kg)	1350	750	120
Anggota rumah tangga	4	5	6
Konsumsi beras per bulan (kg)	51	66	66
Ketersediaan beras (hari/bulan)	794 hari / 26 bulan	340 hari / 11 bulan	54 hari / 2 bulan
Status kecukupan	Cukup	Hampir cukup	Tidak cukup
Prosentase kategori kecukupan di tingkat desa	11%	70%	19%

Sumber: pengumpulan data bersama petani dan keluarganya

Klasifikasi dan prosentase di atas menunjukkan satu bentuk kerentanan pangan yang ada di komunitas ini, berdasarkan hasil panen sawah mereka. Apa saja faktor yang mempengaruhi perbedaan hasil produksi diantara rumah tangga petani di atas?

Produktivitas panen sekurangnya dipengaruhi luasan dan kualitas lahan, teknis budidaya, dan hama. Keterbatasan dalam studi lapangan membuat kami tidak bisa menyelidiki gambaran penguasaan lahan berdasarkan luas semenjak indikator luas lahan tidak menjadi tolak ukur umum dalam penilaian usaha tani mereka, meskipun faktanya luas (dan kualitas) lahan pasti berpengaruh. Indikator yang jamak digunakan dalam menilai lahan pertanian adalah kuantitas hasil panen, yang diukur berdasarkan jumlah karung goni atau *kaleng* (untuk beras). Taksiran ini juga menjadi tolak ukur dalam kesepakatan bagi-hasil atau gadai, meskipun kedua praktik ini relatif jarang dilakukan. Kuantitas hasil panen, selain dipengaruhi luasan lahan, juga dipengaruhi oleh lokasi lahan dan kondisi tanah, pasokan air, serta teknis perawatan tanaman. Lahan yang relatif subur umumnya terletak di lembah pada sela-sela bukit, sedangkan lahan yang kurang subur berlokasi di lahan darat atau rawa. Secara garis besar faktor-faktor ini mesti diteliti lebih lanjut.

Kami menemukan indikasi bahwa adanya situasi kekurangan pangan (beras) berkorelasi dengan penyakit akibat kekurangan nutrisi. Keluarga JS sebagaimana diilustrasikan dalam tabel memiliki satu orang anak yang diklaim pemerintah desa mengalami stunting (kurang berat dan tinggi badan). Meskipun JS sendiri menutupi kekurangan beras dengan menyadap getah kemenyan dan bekerja kuli bangunan di desa.

Terdapat anak stunting di desa (dusun 1 dan 3) dan obesitas:

1. 2 anak: tinggi badan kurang, berat badan baik
2. 4 anak: berat badan kurang, tinggi badan baik
3. 3 anak obesitas

Sumber: Wawancara dengan perangkat Desa Simataniari.

Meskipun stunting adalah permasalahan gizi yang harus dibenahi secara struktural, intervensi permasalahan ini masih dengan memberikan susu formula Dancow yang pendanaannya berasal dari dana desa dan dana pemerintah kabupaten dan disalurkan oleh Posyandu. Kemiskinan mungkin merupakan faktor utama anak stunting, karena berdasarkan data yang ditemukan, MPASI yang diberikan kepada anak sebenarnya telah mengombinasikan bahan lokal, seperti bubur nasi, daging, telur ayam kampung.

Telah ditunjukkan bahwa hasil sawah mengindikasikan kerentanan pangan. Namun adanya sumber pendapatan lain dari hutan dan lahan darat, ternak, serta untuk sebagian kecil pekerjaan *off-farm* seperti buruh bangunan, berfungsi sebagai suplemen untuk mencukupi kebutuhan beras, bahan pangan lain, dan kebutuhan non-pangan. Pekerjaan *off-farm* yang bersifat *ex-situ* (migrasi) sebagai bagian dari penghidupan rumah tangga amat jarang dilakukan. Dengan demikian, tidak dijumpai adanya pola remitansi (pendapatan dari sektor pekerjaan di luar desa) untuk menopang subsistensi atau reproduksi sosial rumah tangga petani. Diantara berbagai sumber pendapatan ini, penjualan getah kemenyan adalah yang paling signifikan sehingga keberadaan *tombak haminjon* posisinya krusial bagi komunitas. Sawah dan hutan sifatnya saling melengkapi.

4.1.1.3 Keterjangkauan

Akses atas pangan pertama-tama dikondisikan oleh akses atas sumber daya produktif (lahan). Dalam sistem tenurial komunitas adat Pargamanan-Bintang Maria terdapat dua kategori lahan yakni *ripe-ripe* (tanah komunal) dan *pangumpolan* (tanah milik individu). Tidak ada individu yang tidak memiliki lahan (*tunakisma*) di Pargamanan-Bintang Maria sebab menurut prinsip adat Batak disebutkan bahwa *tano na marmarga na martano* (tanah milik marga dan marga memiliki tanah). Identitas marga ditentukan oleh (kepemilikan) tanah dan sebaliknya bahwa tanah yang ada adalah milik suatu marga. Seseorang dapat memiliki *pangumpolan* baik melalui warisan atau persetujuan dari *raja huta* dan tetua adat marga-marga. *Raja huta* menentukan siapa yang berhak untuk menempati lahan tertentu.

Lahan milik individu pada dasarnya adalah tanah adat (komunal) yang terdistribusi menurut relasi kekerabatan. Ada tiga marga pemilik lahan yakni Sitanggang, Simbolon, dan *boru* Lumban Gaol. Mereka adalah penduduk perintis di wilayah ini yang membuka hutan untuk membangun lahan pertanian dan pemukiman. Individu dari marga lain (Purba, Munthe, Silalahi, Simanullang) datang ke Pargamanan-Bintang Maria melalui perkawinan

dengan anak-anak dari tiga marga perintis. Pun jika ada pendatang dari daerah lain tanpa melalui perkawinan, ia dapat memperoleh penguasaan atas sebidang lahan melalui persetujuan *raja huta* yang disahkan dengan ritual adat. Hak atas penguasaan lahan yang diberikan kepadanya berlaku selama ia menetap dan mengelola lahan, termasuk jika kemudian dilanjutkan oleh anak cucunya. Pemberian hak penguasaan terhadap hutan pun dapat dilakukan meski hal ini jarang sekali terjadi.

Selain mengelola tanah pertanian milik sendiri, seseorang juga dapat menguasai lahan melalui hubungan bagi-hasil (*mamola pinang*)—berlaku baik untuk sawah maupun hutan. Penentuan bagi-hasil didasarkan pada rerata hasil panen tahunan dari lahan yang dimaksud, bukan berdasarkan luasan lahan. Pembagian hasil yang umum berlaku adalah 1:1 (bagi dua) atau 1:2 (pemilik lahan 1, penggarap 2). Meski demikian aturan ini sifatnya lentur. Seringkali pemilik lahan tidak menetapkan pembagian yang baku dan pembagian hasil panen oleh penggarap dapat diberikan semampunya si penggarap.

Melalui sistem tenurial ini akses terhadap sumber daya produktif (sawah, lahan darat, dan hutan) untuk menghasilkan pangan diperoleh. Baik dengan memproduksi bahan pangan untuk konsumsi sendiri maupun pangan untuk dijual (tanaman komoditas) lalu (sebagian) dibelanjakan kembali bahan pangan yang dibutuhkan.

Dalam situasi kerentanan pangan seperti telah diuraikan, kekurangan beras dapat diperoleh dari pembelian, hutang, atau tukar dengan benih kepada tetangga mereka yang hasil panennya *cukup*. Alternatif lainnya adalah membeli beras di pasar yang berlokasi di luar desa (sekitar 15 menit perjalanan dengan sepeda motor). Dana untuk membeli beras diperoleh dari penjualan getah kemenyan yang dilakukan setiap minggu. Dengan kata lain, kemenyan bersifat komplementer terhadap padi. Dari sisi distribusi, pembelian atau hutang beras pada tetangga mencerminkan bahwa akses atas beras itu dekat. Melalui pertukaran “internal” ini ditunjukkan bahwa ketersediaan beras di komunitas tersirkulasi di dalam komunitas itu sendiri. Berhutang, atau meminjam beras, dapat dilakukan tanpa melibatkan uang. Yakni dengan beras diganti beras atau beras diganti bibit padi. Praktik ini lumrah. Bahkan untuk menyiasati kekurangan benih padi pun orang dapat meminjam (hutang) benih antartetangga, yang pada gilirannya dapat dibayar dengan benih lagi atau beras.

Sumber pangan lain seperti lauk, sayur, dan bumbu terjangkau (tanpa melibatkan transaksi uang) dapat ditemui pada ruang hidup komunitas: pekarangan rumah, halaman belakang, sawah, dan hutan. Sayur yang jamak dikonsumsi seperti daun singkong dan *takokak* (terung pipit) tumbuh di pekarangan atau sekitar rumah saja. Pekarangan dan halaman belakang rumah juga menyediakan berbagai macam bumbu masak khas Tano Batak seperti *langge*, kunyit, dan jahe. Andaliman tersedia di hutan. Untuk sumber protein petani umumnya memelihara babi dan ternak ikan nila di pinggiran sawah (sistem mina padi) atau memperoleh daging dari berburu (babi hutan, kijang).

Akan tetapi sejak flu babi mewabah di tahun 2019, hampir semua petani tidak lagi memelihara babi kecuali petani yang memberi makan babi dengan pakan alami (dari daun-

daunan, dedak, jagung dan sisa makanan yang dimasak sendiri). Meskipun bobotnya di bawah babi yang diberi pakan konsentrat, tetapi babi lebih tahan terhadap penyakit.

Di luar sumber pangan yang tersedia dan dapat diperoleh di lahan sendiri, sumber lainnya adalah pasar. Tidak ada warung yang menjual bahan pangan di Desa Simataniari, pun juga pedagang sayur-lauk yang masuk/keliling di desa ini. Lokasi yang relatif terpelosok (jauh dari ruas jalan utama) dan infrastruktur jalan yang buruk (jalan makadam dan berbatu) membuat pedagang keliling (*pangalong-along*) dan *tauke* ogah keluar-masuk ke desa ini. Karena itu setiap pekan penduduk pasti pergi ke Pasar Parluasan yang berjarak sekitar 4-5 km dari desa, baik untuk menjual hasil bumi (kemenyan, cabai, jagung) sekaligus membeli persediaan kebutuhan pokok untuk jangka waktu seminggu.

4.1.1.4 Keberlanjutan

Aspek keberlanjutan yang paling dasar berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan lahan bagi generasi penerus dan hal ini dilaksanakan melalui sistem (tanah) warisan. Terdapat perbedaan jenis tanah warisan menurut gender. Laki-laki akan memperoleh *panjaean* (harta orang tua) berupa tanah, rumah, sawah, dan harta benda lainnya. Sedangkan perempuan mendapat *ulos na so raburuk* atau *pangoseang* alias warisan tanah yang umumnya adalah sawah. *Pangoseang* yang diberikan kepada pihak perempuan berbeda dengan pihak laki-laki.



“Ketersediaan Pangan” telah menjelaskan signifikansi sawah dan *tombak* sebagai dua komponen utama hak atas pangan warga Pargamanan: yang pertama sebagai sarana subsistensi, yang lainnya merupakan sumber daya produktif untuk memperoleh pendapatan. Meskipun begitu, makna *tombak* dan sawah untuk keberlanjutan pangan cukup kompleks dalam kehidupan masyarakat Pargamanan. Keberlanjutan ini ditandai dari adanya relasi multispecies dalam hutan, keseimbangan pemasukan dalam rumah tangga, relasi gender, dan relasi agraria.

Pertama, kemenyan tidak seperti tanaman lain yang memerlukan pupuk dan sarana input lain yang akan menambahkan pengeluaran (perawatan intensif energi dan sumber daya). Kemenyan hanya dirawat dan dibersihkan batangnya (dari gulma/tumbuhan parasit) dan diatur pola tanam serta menjagautupan lahan tetap rimbun untuk menjaga suhu dingin agar getah tetap bisa beku dan air tetap tercukupi. Selain itu, getah kemenyan juga hanya akan keluar jika tidak diterpa sinar matahari

langsung. Maka dari itu pohon kemenyan harus hidup berdampingan dengan pohon-pohon besar seperti meranti, rotan, dll. Oleh karena itulah sejak dahulu sampai sekarang, kemenyan dibudidayakan berdampingan dengan pohon-pohon alam.

“Kami tidak pernah menebang pohon-pohon di sekitar kemenyan dengan sembarangan. Karena kami tahu hutan kemenyan hanya bisa mengeluarkan getah jika hidup berdampingan dan dilindungi oleh pohon-pohon alam lainnya”, jelas mereka tentang pentingnya pohon-pohon alam lainnya sebagai tanaman pelindung bagi kemenyan.

Kedua, terkait dengan keseimbangan pemasukan dalam rumah tangga dan relasi gender, haminjon memiliki relasi yang unik dengan peran ibu dan bapak dalam keluarga terkait ekonomi rumah tangga. Tombak haminjon kerap disebut sebagai ranah laki-laki, karena memang laki-laki lah yang pergi ke hutan untuk merawat dan memanen haminjon. Sementara ibu adalah “penguasa” sawah. Perempuan memegang pengetahuan soal benih dan pemilihan yang baik, serta penentuan harus menanam bibit yang mana untuk tiap plot lahan. Bahkan perempuan juga yang bertanggung jawab dalam budidaya tanaman usia pendek seperti cabai dan jagung. Meskipun begitu, menilik peran dan posisi ibu yang disebut sebagai *sitiop puro* atau bendahara keluarga, hasil yang dari hutan (tombak), sawah, dan dari lahan pertanian di sekitar pemukiman itu sepenuhnya diserahkan dikelola oleh ibu (ina) baik untuk konsumsi maupun yang dijual. Yang menarik, ketika hasil panen padi tidak cukup dan dibutuhkan uang yang lebih untuk membeli beras atau kebutuhan lain, maka ibu akan memberitahu bapak soal kebutuhan ini, dan bapak akan meningkatkan panen getah kemenyan sehingga penjualannya dapat mencukupi kebutuhan. Demikian pula sebaliknya, ketika panen getah kemenyan kuantitasnya turun di sekitar Februari-April, petani menanam cabai atau jagung untuk menambah sumber pendapatan. Perempuan lah yang berperan dalam budidaya tanaman ini sebab laki-laki tetap pergi ke *tombak*.

Terakhir, tidak dikenal sistem jual beli dalam hal kepemilikan tombak tersebut. Yang ada sistem *dondon* atau gadai. Seperti disebutkan di atas, marga-marga yang datang ke Pargamanan kemudian juga diberi kesempatan untuk mengelola kemenyan sebagai sumber penghidupan. Namun tetap tidak bisa menjual. Jika pun sekarang ada istilah jual beli, itu dilakukan hanya oleh sesama marga yang memiliki hak milik di sana. Dan jika sudah memiliki uang bisa ditebus kembali. Ini berarti kemenyan juga menjadi bagian dari relasi agraria orang Pargamanan yang belum mengkomodifikasi tanah dan hutan. Pun, status hutan dan tanah di Pargamanan memanglah tanah adat dan hutan adat. Prinsip *tano na marmarga marga na martano* (tanah milik marga dan marga memiliki tanah) masih dipertahankan.

4.1.2 Ekspansi Perkebunan, Indikasi Pelanggaran dan Kerentanan Pangan

“Dulu ngalir sekarang netes, dulu mata air, sekarang air mata.” – RS, petani dusun Pargamanan, 5 September 2021.

“Meskipun tujuan utama petani adalah untuk memaksimalkan pendapatan, dari perspektif konservasi manajemen mereka tidak memiliki dampak negatif. Faktanya, dalam konteks regional, kebun kemenyan merupakan strategi konservasi yang baik untuk memelihara tutupan hutan, di antara yang lainnya” (Fernández, 2004: 165).

Sebelum berbicara tentang FE, kehidupan masyarakat adat Pargamanan-Bintang Maria sudah terganggu sejak wilayah adat mereka dicaplok oleh konsesi PT Toba Pulp Lestari (TPL) pada tahun 2000. Menurut pengalaman warga, pembukaan perkebunan eukaliptus TPL kerap dikawal aparat keamanan dan prosesnya dilakukan tanpa persetujuan komunitas adat setempat. Pihak perusahaan mengklaim bahwa operasional mereka dilandasi komitmen terhadap pemanfaatan hasil hutan non-kayu oleh komunitas setempat. Dalam catatan konflik agraria di Tano Batak dari KSPPM, pihak TPL mengklaim bahwa penanaman eukaliptus tidak akan mengganggu kelestarian kemenyan. Namun demikian konflik dengan komunitas adat mengemuka setelah perusahaan membabat hutan adat yang notabene dihuni pohon kemenyan warga guna pembukaan lahan perkebunan pada 2005. Konflik antara komunitas dan TPL tidak hanya terjadi di Pargamanan-Bintang Maria, tetapi di banyak desa lainnya di sekitar Danau Toba.

Wilayah hutan adat Pargamanan-Bintang Maria yang dicaplok konsesi TPL terletak di bagian perbukitan yang juga merupakan hulu dari sumber-sumber mata air untuk pengairan sawah dan konsumsi warga. Maka tidak heran, dalam catatan konflik agraria KSPPM, dampak terhadap air mengemuka sebagai masalah utama. Dalam penelusuran kami, petani menuturkan bahwa perubahan pada debit aliran air dari hulu memang berkurang drastis semenjak wilayah hulu dipangkas menjadi perkebunan eukaliptus. Seorang petani memberi testimoni bahwa 20 tahun yang silam ia masih bisa mandi dengan mencelupkan badan di sungai, tapi sekarang bahkan untuk menciduk air pun pasir sungai ikut terbawa. Dampak paling signifikan yakni terhadap pasokan air untuk mengairi sawah. Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, berkurangnya debit air dari hulu mengakibatkan sebagian sawah kering dan tidak lagi ditanami. Sebagaimana dinyatakan seorang petani dalam catatan KSPPM, “TPL sudah membunuh kami perlahan-lahan dan terang-terangan, sebab bukan hanya hutan kemenyan yang rusak dan habis tetapi warga juga menjadi kesulitan dalam memperoleh air untuk mengairi persawahan”.

Sebagai ilustrasi, seorang perempuan petani menyatakan bahwa lahan sawahnya seluas 4000 m² yang berada di arah hulu sudah 5 tahun terakhir tidak digarap lagi karena aliran air yang makin kecil. Ketika masih berproduksi, sawah ini dapat menghasilkan 40 karung goni (bobot 50 kg) gabah kering dan cukup untuk memenuhi kebutuhan beras keluarganya yang terdiri dari 4 orang selama satu tahun. Setelah sawah ini kering, ia hanya mengandalkan persediaan beras dari sawah di area hilir seluas 2000 m² dengan kemampuan produksi 20 karung goni gabah kering—tidak lagi mencukupi untuk persediaan beras selama satu tahun. Sejak itu, ketergantungannya terhadap pendapatan dari getah kemenyan dan cabai meningkat. Setelah persediaan beras produksi sendiri habis, ia harus

membeli beras sekitar 32 kg (sekitar Rp. 320.000) untuk konsumsi selama 2-3 minggu. Pendapatan hasil penjualan getah kemenyan per minggu rata-rata 4 kg atau setara dengan Rp. 600.000 (dengan patokan harga jual getah Rp. 150.000/kg). Konsumsi beras memakan sekitar 27% dari pendapatan kemenyan selama 2 minggu, belum termasuk pengeluaran rumah tangga lainnya.

Meskipun perlu ditelusuri lebih lanjut berkenaan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas padi, yang jelas produksi padi di komunitas sebagian besar tidak mencukupi kebutuhan makan keluarga dari satu musim ke musim lain. Dalam situasi ini, sebagaimana ilustrasi di atas, pendapatan dari penjualan getah kemenyan berperan penting dalam menopang ketahanan pangan komunitas. Namun keberadaan hutan kemenyan tidak lepas dari ancaman ekspansi perkebunan eukaliptus TPL.

Dalam kebudayaan orang Batak, terdapat empat tanaman yang dipercaya memiliki jiwa: kemenyan, aren, sirih, dan jeruk purut. Meskipun empat tanaman ini bukan termasuk tanaman pangan pokok, namun eksistensinya krusial dalam kehidupan orang Batak. Apalagi di konteks Pargamanan-Bintang Maria yang masih menerapkan aturan hukum adat, kemenyan dianggap sebagai tanaman yang memberikan kehidupan.

Pemanfaatan kemenyan telah berlangsung ratusan tahun yang lampau. Sekurangnya sejak abad ke-9 telah tercatat perdagangan getah kemenyan di Sumatera Utara dan Sumatera Selatan. Tanaman ini tumbuh pada ketinggian 800 – 1500 mdpl dan meskipun dapat tumbuh secara monokultur, dalam praktiknya pohon kemenyan selalu tumbuh di lingkungan dengan spesies tanaman yang bervariasi, umumnya adalah pohon buah-buahan dan pohon kayu keras. Apa yang dirujuk sebagai hutan kemenyan oleh komunitas tidak lain merupakan hutan sekunder yang terdiri dari banyak spesies. Komunitas sangat paham bahwa pohon kemenyan hanya dapat menghasilkan getah jika ia hidup dalam lingkungan yang multi-spesies.

Tabel 8. Nama lokal spesies tanaman yang tumbuh di hutan, satu ekosistem dengan kemenyan.

No	Jenis Tanaman di Tombak (Hutan)	Manfaat	Ketersediaan
1	<i>Sampinur</i>	Mebel	Banyak
2	<i>Dori</i>	Bahan Bangunan	Banyak
3	<i>Simartolu</i>	Bahan Bangunan	Banyak
4	<i>Haundolok</i>	Bahan Bangunan	Banyak
5	<i>Anggolam</i>	Bahan Untuk Jembatan/ Tahan Air	Banyak
6	<i>Meranti</i>	Bahan Bangunan/ Kosen	Banyak

7	<i>Haminjon</i>	Getahnya Untuk Terapi/ Kosmetik	Banyak
8	<i>Hau Hotang</i>	Bahan Untuk Lemari Hias	Banyak
9	<i>Modang</i>	Bahan Bangunan	Banyak
10	<i>Sabal</i>	Kulitnya Untuk Kangker	Banyak
11	<i>Antuang</i>	Digunakan Utk Kentongan	Banyak
12	<i>Handis</i>	Buahnya Untuk Dimakam/Asam Jawa	Banyak
13	<i>Sikkam</i>	Buahnya Untuk Dimakam	Banyak
14	<i>Sigamat</i>	Daunnya Untuk Pengawet	Banyak
15	<i>Tambicci</i>	Makanan Burung	Banyak
16	<i>Hau Raja</i>	Daunnya Untuk Obat Cangkul	Banyak
17	<i>Andulpak</i>	Gagang Cangkul	Banyak
18	<i>Sarung Marnaek</i>	Alat Musik Batak/ Gendang	Banyak
19	<i>Hau Aek</i>	Jenis Kayu Gatal/ Obat Luka	Banyak
20	<i>Latong</i>	Sarung Pisau	Banyak
21	<i>Monis-Monis</i>	Bahan Bangunan Pondok	Banyak
22	<i>Antarasa</i>	Gagang Pisau, Guris, Gergaji	Banyak
23	<i>Tulason</i>	Bahan Baku Jembatan Kayu	Banyak
24	<i>Meang</i>	Bahan Rumah	Banyak
25	<i>Emon-Emon</i>	Untuk Kayu Ukir	Banyak
26	<i>Goti</i>	Bahan Baku Gitar	Banyak
27	<i>Baja</i>	Gagang Palu, Kapak	Banyak
28	<i>Uban-Uban</i>	Berbuah Untuk Pangan	Banyak
29	<i>Hau Amboang</i>	Alat Musik (Gerantung)	Banyak
30	<i>Rotan/Hotang</i>	Keranjang	Banyak
31	<i>Mallo</i>	Lemari/Kursi	Banyak

Sumber: wawancara dengan petani Pargamanan-Bintang Maria.

Perawatan tanaman kemenyan relatif sederhana, bahkan penanaman kembali atau penanaman di lokasi baru sangat jarang dilakukan. Pertumbuhan pohon kemenyan hampir sepenuhnya melalui proses alami dari biji-biji pohon yang jatuh ke tanah. Oleh sebab itu umumnya pohon kemenyan di *tombak* berbeda-beda usia dengan kepadatan dalam satu hektar sekitar 200 -500 pohon tergantung kondisi tanah ¹²². Praktik pemeliharaan yang umum adalah membersihkan lantai hutan di sekitar areal tumbuh kemenyan. Jikapun terdapat praktik untuk menghilangkan spesies kompetitor agar menguntungkan pertumbuhan kemenyan, yang membuat tutupan hutan akan termodifikasi, namun ketika pengelolaan ditinggalkan sepenuhnya maka hutan sekunder ini akan mencapai tingkat keragaman yang mendekati hutan primer. Semenjak praktik perawatan pohon kemenyan umumnya sederhana, dapat dikatakan bahwa manajemen hutan kemenyan oleh petani

¹²² Purwanto, Walujo, dan Munawaroh, "The ethnobotany of benzoin (*Sytrax spp.*)," 22.

tidak mereduksi biodiversitas spesies hutan. Dari perspektif konservasi, pengelolaan kemenyan merepresentasikan gangguan yang intensitasnya rendah terhadap ekosistem hutan serta menyediakan akumulasi yang efektif bagi keragaman spesies dan pelestarian lingkungan hutan ¹²³.



Gambar 19. Getah yang keluar dari kulit pohon kemenyan (kiri) dan getah yang sudah dikumpulkan (kanan).

(Foto oleh Fuad Abdulgani [kiri] dan Suhariawan [kanan])

Terdapat dua faktor yang mempengaruhi produktivitas getah kemenyan. Pertama adalah terkait penggunaan lahan di mana kemenyan tidak dapat tumbuh pada lahan bekas pemanfaatan tanaman pangan dataran tinggi seperti jagung atau padi ladang. Kedua adalah tingkat kepadatan tanaman untuk menghalangi terpaan sinar matahari langsung. Bagian pohon yang mengeluarkan getah adalah bagian yang tidak terpapar matahari langsung, sedang bagian yang terpapar tidak akan mengeluarkan getah. Maka itu keberadaan pohon-pohon lain yang memberikan tutupan mutlak adanya untuk menjaga produksi kemenyan ¹²⁴. Faktor ini menjadikan pendapat pihak TPL di muka bahwa kemenyan dapat berdampingan dengan eukaliptus tidak dapat dibenarkan. Sekaligus secara tidak langsung, praktik manajemen *tombak* yang dilakukan petani pada gilirannya berperan dalam menjaga biodiversitas hutan.

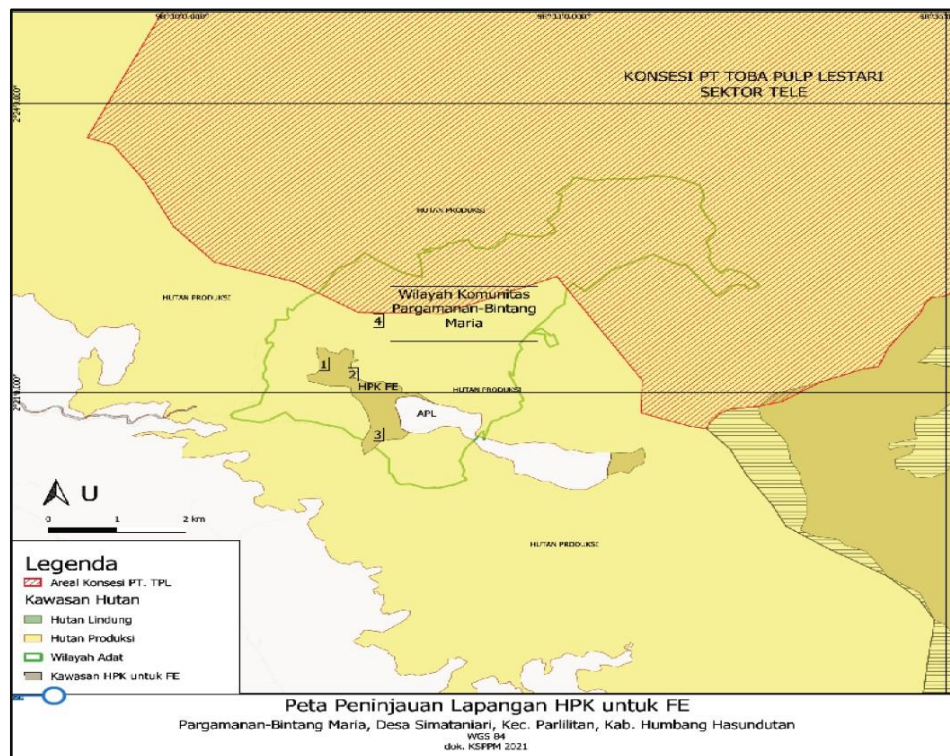
Dalam catatan Fernández lebih dari satu dekade lalu, praktik manajemen lingkungan hutan kemenyan dapat memberikan pelajaran bagi konservasi sekaligus pembangunan. Bermanfaat bagi ekosistem maupun ekonomi komunitas. Sayangnya, sebagaimana ia catat, pemerintah kurang memerhatikan sistem pengelolaan hutan kemenyan ini sebagai sesuatu

¹²³ Fernández, "Benzoin, a Resin Produced by *Styrax* Trees in North Sumatra Province, Indonesia."

¹²⁴ Purwanto, Walujo, dan Munawaroh, "The ethnobotany of benzoin (*Styrax* spp.)," 23–24.

yang perlu didukung sekalipun kontribusi hasil hutan non-kayunya signifikan bagi komunitas lokal. Pemerintah semestinya dapat mengambil peran dalam proteksi harga getah kemenyan, menjaga hak atas lahan komunitas, dan memperbaiki citra *martombak haminjon* (bertani kemenyan di hutan) sebagai aktivitas yang dipandang tradisional atau terbelakang¹²⁵. Saran yang nampak masih relevan saat ini dalam konteks ancaman ekspansi perkebunan eukaliptus serta datangnya proyek baru Food Estate.

Uraian di atas, baik peran ekologis dan ekonomi kemenyan, menjadikan alasan penolakan komunitas Pargamanan-Bintang Maria terhadap proyek Food Estate sangat masuk akal. Hasil pemetaan partisipatif KSPPM menunjukkan bahwa wilayah adat komunitas dicaplok baik oleh konsesi TPL maupun Food Estate. Maka itu ketika pemasangan patok Food Estate dilakukan tanpa sosialisasi dan pelibatan persetujuan warga, bahkan beberapa patok berlokasi di tengah pemukiman, di dekat sawah maupun lahan kering warga, tindakan warga memprotes ke pemerintah desa dan pencabutan patok FE dapat dipahami.



Gambar 21. Peta peninjauan lapangan Hutan Produksi Koversi (HPK) untuk Food Estate di wilayah adat Pargamanan-Bintang Maria.

Sumber: KSPPM.

Meskipun Kecamatan Parililitan belum termasuk ke dalam bagian dari penetapan wilayah Food Estate oleh ATR/BPN, akan tetapi potensi ancaman sudah terang benderang apabila lokasi proyek di Pargamanan-Bintang Maria disetujui. Di sisi lain, masyarakat sendiri

¹²⁵ Fernández, "Benzoin, a Resin Produced by Styrax Trees in North Sumatra Province, Indonesia," 65–66.

sedang berjuang untuk memperoleh klaim wilayah adat mereka dari pemerintah. Dapat dibayangkan jika Food Estate jadi dilaksanakan, maka sawah dan lahan kering dipaksa untuk diganti menjadi lokasi tanaman komoditas yang pengaturan dan kendalinya mengikuti kepentingan investor/offtaker melalui skema kontrak. Sementara *tombak haminjon* terdesak oleh konsesi TPL maupun Food Estate. Masyarakat dipaksa untuk memasuki sepenuhnya relasi pasar dan didikte oleh kuasa agribisnis pangan dan pasar, sementara timbal balik yang mereka peroleh belum tentu dapat menjamin pemenuhan hak atas pangan.

Sebagaimana diungkapkan petani perempuan ELG, “kami hidup dari kemenyan dan kemenyan adalah kehidupan kami ... jangan ganggu hutan asri kami karena hidup kami pasti akan susah dan terganggu”. Tanah, sawah, dan *tombak* adalah hidup matinya komunitas.

4.2 AORNAKAN

4.2.1 Rencana Food Estate di Pakpak Bharat

Kabupaten Pakpak Bharat merupakan kawasan rencana pengembangan FE yang sampai saat ini (September 2021) masih dalam tahap verifikasi penentuan wilayah lokasi. Pakpak Bharat memiliki luas wilayah 1.218,30 km² atau 1,67% dari total luas Provinsi Sumatera Utara. Topografi Pakpak Bharat berbukit-bukit dengan ketinggian antara 700-1500 meter di atas permukaan laut. Sebagian besar wilayah (80,51%) termasuk ke dalam kawasan hutan negara yang berstatus hutan lindung, dan sisanya merupakan Area Penggunaan Lain (APL). Pakpak Bharat merupakan kabupaten yang baru berdiri pada 2003, buah dari pemekaran dengan kabupaten Dairi yang beribukota di Sidikalang. Meski sudah menjadi kabupaten sendiri, dalam banyak aspek, misalnya perdagangan, Pakpak masih sangat terkoneksi dengan Sidikalang sebagai pasar utama bagi aktivitas niaga penduduknya.

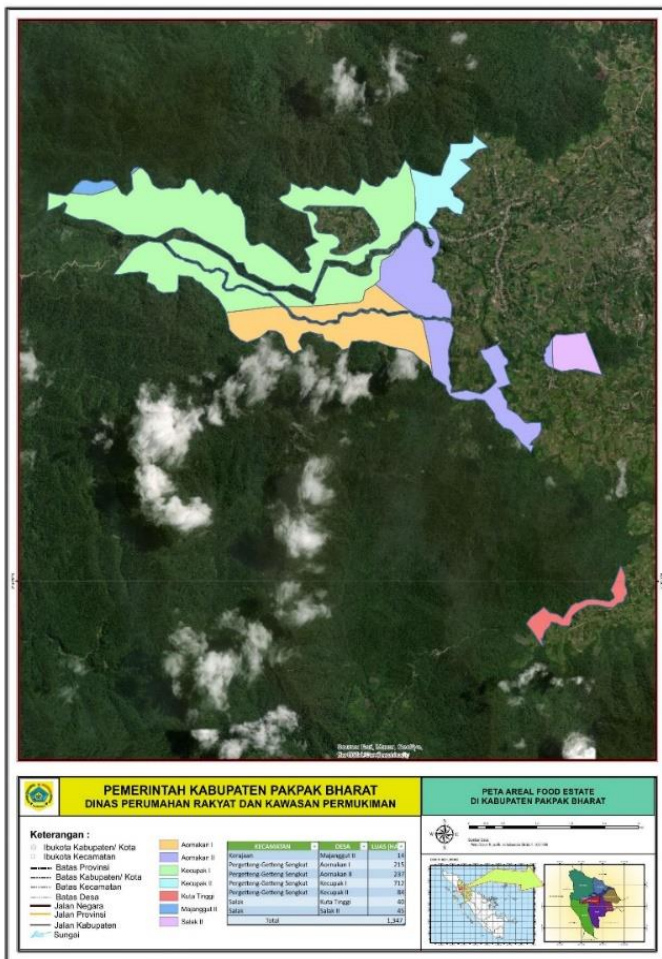
Dengan sebagian besar wilayah masuk ke dalam kawasan hutan lindung, penataan ruang dan tumpang-tindih penggunaan lahan merupakan pekerjaan rumah kabupaten ini. Terdapat pemukiman dan kebun masyarakat yang masuk kawasan hutan. Bahkan fasilitas umum seperti sekolah dan kantor kepala desa ada yang masih berada dalam area hutan lindung. Oleh karenanya, konversi status lahan dari kawasan hutan menjadi Area Penggunaan Lain sedang menjadi perhatian pemerintah¹²⁶. Pemerintah daerah saat ini sedang mengusulkan penambahan Area Penggunaan Lain dan pencadangan *food estate* melalui Program Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Usulan tersebut kemudian akan memanfaatkan kawasan Hutan Produksi Terbatas dan Kawasan Hutan Tetap seluas 5.259 Hektar tanpa mengubah status melalui program perhutanan sosial. Usulan ini

¹²⁶ “80 Persen Wilayah Pakpak Bharat Masuk Kawasan Hutan Lindung, Bupati Minta BPKH Wilayah I Medan Percepat Pelaksanaan Trayek Batas.”

dianggap menjadi salah satu jalan bagi Pakpak Bharat untuk mampu memanfaatkan lahan yang ada, tanpa kita perlu merusak lingkungan hidup.

Sesuai dengan SK MENLHK No. 382 tanggal 1 Oktober 2020 dan SK MENLHK No 419 tanggal 5 November 2020, adanya perubahan fungsi dalam fungsi pokok Kawasan Hutan dari sebagian Kawasan Hutan Produksi *terbatas* dan kawasan hutan produksi tetap menjadi kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi untuk pembangunan Food Estate di Pakpak Bharat berupa hutan produksi terbatas seluas ± 8.329 Ha. Usulan ini mengalami perubahan karena topografi hutan produksi di Pakpak Bharat tidak memenuhi untuk melaksanakan proyek ini. Hasil verifikasi akhir luasan konsesi dari 8329 Ha berubah menjadi 1347 Ha.

Proyek FE di Pakpak Bharat rencananya berada di enam kecamatan yang mencakup sekurangnya sepuluh desa. Dari peta di atas area FE terluas berada di kecamatan Pergetteng-getteng Sengkut yaitu seluas 1248 ha. Kecamatan Pergetteng-getteng Sengkut memiliki luas wilayah $66,64 \text{ km}^2$ atau $5,47\%$ dari total luas Kabupaten Pakpak Bharat. Latar belakang inilah yang menjadi pertimbangan pokok untuk memilih lokasi ini sebagai studi kasus. Studi lapangan di Pakpak Bharat dilaksanakan di Pergetteng-getteng Sengkut, yakni di Desa Aornakan I²⁷ yang mana seluas 580 ha wilayahnya masuk ke area FE.



Gambar 22. Peta lokasi Food Estate di Pakpak Bharat.

Sumber: Pemerintah Kabupaten Pakpak Bharat

4.2.2 Calon Lokasi: Desa Aornakan

Aor berarti “mengambil”. Nakan berarti “beras”. Maka Aornakan bermakna “mengambil beras”. Selayaknya nama desa, penduduknya menggantungkan hidup dari bertani, baik pertanian lahan kering (padi ladang) maupun sawah. Dalam karakteristik topografi lahan yang berbukit-bukit, padi ladang lebih mendominasi. Tak heran jika di tingkat kabupaten, Pakpak Bharat merupakan salah satu daerah penghasil padi gaga utama di Sumatera Utara. Pekerjaan di luar ladang juga eksis meski secara garis besar masih berpaut dengan

¹²⁷ Untuk selanjutnya akan disebut Aornakan.

pertanian, seperti transportasi hasil tani, penggilingan beras kecil-kecilan, dan perdagangan hasil tani. Sebagian kecil penduduk bekerja sebagai guru, bidan, dan perangkat desa dengan tetap melakoni aktivitas bertani.

Penguasaan atas lahan (sumber daya produktif) merupakan basis utama yang menjamin ketersediaan pangan penduduk. Wilayah Aornakan termasuk ke dalam tanah ulayat milik marga Manik. Distribusi penguasaan lahan dilaksanakan menurut relasi kekerabatan yakni melalui sub-marga (*rube*, atau kelompok yang berasal dari satu nenek moyang “mpung” yang sama) yang terkonsolidasi di dalam desa atau dusun (*lebbuh*). Misalnya, di Aornakan terdapat tiga sub-marga Manik, yakni Manik Kite Papan, Ari Tutun, dan Kuta Tao. Eksistensi (identitas) *rube* ditandai dengan ritual *mendegger uruk* atau “menandai tahun” yang pelaksanaannya bertepatan dengan atau menandai awal mula dari satu musim tanam padi. Ritual ini mencerminkan bahwa peneguhan identitas kolektif suku Pakpak di Aornakan tidak bisa dilepaskan dari aktivitas pertanian padi.

Kesaling-terkaitan antara identitas kolektif dan pertanian berbasis pada lahan yang menjadi ruang hidup komunitas, atau *lebbuh*. Dengan kata lain, *rube* mestilah bertempat (*place-based*) pada suatu *lebbuh* dan keberadaan *lebbuh* ditandai dengan *mejan* atau peninggalan megalitik berupa patung dan sakrofagus. *Lebbuh* merujuk pada kampung tua atau pemukiman awal yang dibuka di suatu wilayah. Meskipun lokasi *lebbuh* saat ini tidak lagi menjadi areal perkampungan (melainkan dipakai sebagai ladang), namun kampung yang saat ini eksis lokasinya tidak jauh dari *lebbuh* tersebut. Setiap lima *lebbuh* terkonsolidasi ke dalam satu *suak* yang ditandai oleh keberadaan lembaga adat Sulang Silima. Lembaga ini berperan antara lain dalam mengatur penguasaan dan peruntukan lahan di wilayah tanah adat suatu marga.

Maka dapat dikatakan bahwa ketersediaan lahan yang menjadi basis bagi ketersediaan pangan dijamin oleh organisasi sosial-politik *suak* di mana masalah distribusi penguasaan lahan diatur oleh Sulang Silima. Seseorang dapat memiliki hak-pakai atas lahan semenjak ia merupakan anggota dari sub-marga tertentu yang bertempat di *lebbuh* tertentu. Sulang Silima mengatur bahwa transaksi lahan hanya boleh dilakukan dalam luasan kurang dari 2 ha. Setiap upaya transaksi lahan di atas 2 ha harus melalui penilaian dan izin dari Sulang Silima. Di luar jual beli lahan, tidak ditemui praktik sewa atau bagi-hasil sebab menurut petani “lahan masih luas-luas”. Meski demikian, terdapat perbedaan dalam luas lahan yang dikuasai individu petani. Penguasaan lahan ini mencakup lahan kering dan sawah. Sebagai ilustrasi, di Aornakan, menurut taksiran kasar informan, ada sekitar 10% petani berlahan luas yang menguasai sekitar 5-10 ha. Yang paling banyak, sekitar 78%, menguasai lahan sekitar 2-5 ha, sementara 10% menguasai lahan di bawah 2 ha, dan sisanya 2% penduduk hanya memiliki lahan untuk pemukiman (yakni pedagang dan pendatang dari luar desa). Di Aornakan bahkan ada seorang *tuan takur* (atau pemilik lahan luas) yang menguasai lahan lebih dari 10 ha meskipun tidak semua lahan tersebut dikelola.

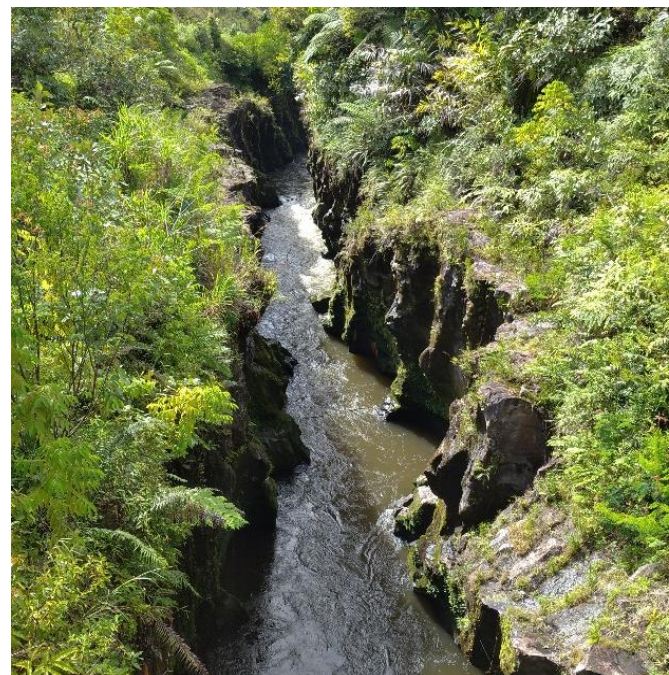
4.2.3 Rentan Pangan di Tanah Penghasil Beras

4.2.3.1 Ketersediaan pangan

Terdapat tiga kategori lahan menurut orang Aornakan yakni perkampungan, perladangan, dan hutan. Ketiga kategori lahan merupakan lokasi sumber pangan dengan jenis tanaman dan pemanfaatan yang berbeda-beda.

Perkampungan (*persapoen*) atau wilayah perumahan warga memiliki bagian lahan yang dimanfaatkan untuk produksi pangan. Pola perumahan terkonsentrasi pada satu areal di mana masing-masing rumah umumnya memiliki bidang lahan yang digunakan sebagai tempat kandang ternak (ayam kampung, babi) dan tanaman tanaman obat serta buah-buahan seperti durian. Syarat untuk membuka areal perkampungan yakni dekat dengan mata air atau *lae ordi* dan memiliki *situa-tua nikuta* atau pemimpin kampung (raja adat/kepala desa/kepala dusun/tuan takur atau pemilik lahan luas).

Air merupakan hal vital bagi penduduk karena sekalipun desa terletak di kaki perbukitan-hutan alam, nampaknya tidak ada banyak mata air di Aornakan. Seorang ibu mengatakan “di sini masalah yang paling utama itu air”. Tidak heran apabila setiap rumah memiliki penampungan air hujan atau membuat tempat penadah yang disalurkan langsung ke bak di kamar mandi. Meski demikian, selalu ada satu aliran mata air yang telah dibendung dan dibuatkan pancuran di dekat kampung, yang menjadi tempat mandi bersama. Air sungai tidak dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan sehari-hari sebab letak sungai berada di bawah (lembah) perkampungan. Di samping itu, aliran sungai terletak diantara tebing batu yang cukup tinggi. Hal ini membuat orang tidak dapat melakukan banyak aktivitas di sungai, kecuali memancing ikan dari tebing pinggirannya, meskipun kegiatan ini tidak punya kontribusi signifikan dalam memasok sumber protein atau pendapatan rumah tangga.



Gambar 23. Sungai di Aornakan.

Sumber: Foto oleh Fuad Abdulgani

Produksi pangan dilakukan di perladangan atau *perjumaen*. Istilah ini mencakup lahan kering atau *lahan darat* dan sawah sebagai tempat budidaya padi. Perlu digarisbawahi bahwa minimnya sumber air bagi irigasi dan lokasi sungai yang tidak memungkinkan untuk dimanfaatkan pertanian berperan dalam mengkondisikan corak pertanian subsistensi di mana *lahan darat* lebih signifikan ketimbang sawah. Hal ini dapat dilihat dari perbandingan

luas lahan dan hasil produksi di mana padi gaga yang tumbuh di lahan kering hasilnya lebih besar ketimbang padi sawah. Kondisi ini nampaknya berlaku umum, tercermin dari kedudukan Pakpak Bharat sebagai penghasil padi gaga terbesar di Sumatera Utara.

Tabel 9. Luasan lahan produktif di Desa Aornakan 1.

Tanaman	Luas produksi
Padi darat	12 ha
Padi sawah	7 ha
Jagung	16 ha
Jeruk	3,5 ha
Kakao	1,5 ha
Gambir	3 ha

Sumber: monografi pemerintah desa Aornakan 1.

Pertanian padi di Aornakan secara umum dilakukan di lahan milik sendiri dengan waktu tanam serempak. Tenaga kerja dalam pertanian padi ladang maupun sawah berasal dari keluarga sendiri serta kerabat/tetangga. Pengerahan tenaga kerja di luar keluarga batih berlangsung melalui relasi pertukaran tenaga kerja atau *abin-abin* yang dilaksanakan khususnya pada tahap tanam dan panen padi. Kerja yang ditukar dengan uang (upahan) terdapat untuk pekerjaan seperti mencangkul, membajak sawah, menyiangi atau menyemprot pestisida, serta menabur pupuk pada budidaya jagung. Upah bagi laki-laki yakni 90 ribu rupiah per hari ditambah makan siang dan rokok. Sedangkan untuk perempuan 60 ribu rupiah per hari ditambah makan siang. Pada hampir semua tahapan pertanian padi (ladang dan sawah) keterlibatan kerja perempuan dan laki-laki hampir sama, kecuali untuk mengairi dan perawatan sawah umumnya hanya dilakukan perempuan, serta perawatan dan menyiangi tanaman jika di lahan kering.

Produksi padi berorientasi subsisten ini tidak lepas dari relasi komoditas, terkait dengan kebutuhan tenaga kerja di luar tanam dan panen serta penyediaan input pertanian. Bibit padi disediakan sendiri oleh petani berdasarkan hasil panen sebelumnya atau tidak dibeli dari pasar. Untuk lahan darat digunakan bibit *sipala*, *siboru manik*, dan *sipadang*. Sedangkan untuk padi sawah menggunakan bibit *siherang*, *simerah*, dan *sijantung*. Input yang diperoleh melalui transaksi adalah pupuk (bersubsidi) dan pestisida dan obat-obatan untuk hama (non-subsidi). Dengan demikian, petani mesti memiliki modal tunai dan memasuki relasi pasar sebagai syarat produksi, setidaknya untuk memperoleh tenaga kerja, pupuk, dan pestisida. Beberapa petani berkomentar bahwa kadangkala modal untuk bertani padi ini memberatkan mereka sementara hasil panen tidak begitu tinggi. Rata-rata hasil produksi per hektar dalam dua musim tanam (2020) untuk padi ladang adalah 15-21 kwintal gabah kering, dan untuk padi sawah lebih rendah yakni 9-12 kwintal per gabah kering per

musim. Padahal rata-rata produksi per hektar padi sawah di Pakpak Bharat adalah 44,98 kw¹²⁸. Hal ini mencerminkan rendahnya produktivitas padi di Aornakan.

Pertanian padi ditujukan untuk konsumsi rumah tangga petani dan bersifat non-komersil, sedangkan tanaman lainnya merupakan *cash-crops* yang menjadi sumber pendapatan tunai petani. Pemanfaatan lahan kering untuk budidaya tanaman musim pendek seperti jagung, cabai, atau kopi, jeruk, dan kakao. Jagung hibrida, untuk dibeli pedagang untuk memasok industri pakan, merupakan *cash-crops* yang utama. Sebagaimana pola yang ditemui di Riaria dan Pargamanan-Bintang Maria, *cash-crops* berperan sebagai penyedia dana untuk konsumsi bahan pangan maupun non-pangan manakala hasil panen padi tidak mencukupi kebutuhan pangan dari satu musim ke musim. Di luar ini, petani lazim menanam tanaman sayur di ladang, seperti kacang panjang, ubi, dan rimpang-rimpangan untuk bumbu dapur, untuk dikonsumsi sendiri, serta pohon buah seperti alpukat dan durian yang buahnya dikonsumsi sendiri dan dijual ke pengepul keliling.



Gambar 24. Lanskap di Aornakan: lahan kering dan hutan.

Sumber: Foto oleh Fuad Abdulgani

Kategori lahan yang terakhir adalah pegunungan atau *rambah uton-uton*. Dalam pengamatan dan wawancara kami, terkesan bahwa akses masyarakat terhadap sumber daya hutan relatif terbatas ketimbang yang ditemui di Riaria atau Pargamanan-Bintang Maria. Sekalipun karakteristik lanskapnya mirip, dimana hutan terletak di bagian paling luar dari perkampungan dan ladang pertanian. Pengelolaan dan pemanfaatan kemenyan pernah dilakukan dan konon di masa lampau hal ini merupakan andalan mata pencaharian. Namun

¹²⁸ Lihat <https://pakpakbharatkab.bps.go.id/statictable/2016/08/15/48/luas-panen-produksi-dan-rata-rata-produksi-padi-sawah-menurut-kecamatan-di-kabupaten-pakpak-bharat-2015.html>

saat ini tidak dijumpai lagi pemanfaatan kemenyan di Aornakan dan dalam satu dekade terakhir penduduk telah membudidayakan gambir sebagai hasil hutan utama.

Status hutan di wilayah Aornakan yakni Hutan Lindung. Terdapat indikasi bahwa keadaan status lahan kawasan hutan tersebut berkaitan dengan kesan yang kami peroleh dari percakapan sehari-hari bahwa patroli dan penjagaan hutan relatif ketat sehingga membuat warga sangat berhati-hati untuk memanfaatkan hasil hutan. Cerita penangkapan warga karena pengambilan rotan atau penebangan pohon kerap mampir di kuping kami. Apabila warga hendak memanfaatkan pohon kayu besar untuk pembangunan rumah wajib untuk melapor ke petugas atau Kantor Pemangku Hutan setempat yang berlokasi di Aornakan. Pemanfaatan paling lazim adalah untuk mengumpulkan kayu bakar.

Meski demikian, semenjak lahirnya program Perhutanan Sosial, kini masyarakat memiliki akses yang legal untuk memanfaatkan kawasan hutan lindung, melalui lembaga Kelompok Tani Hutan (KTH) yang dibentuk kala implementasi program tersebut. KTH Petani Muda yang berbasis di Aornakan telah mengantongi Surat Keputusan dari Kementerian Kehutanan untuk dapat mengelola 162 ha kawasan hutan selama 35 tahun. Melalui saluran ini kegiatan pendampingan masyarakat dari lembaga swadaya masyarakat (LSM) berlangsung. Sebuah LSM bernama Yayasan Petai dalam beberapa tahun terakhir ini sudah mendampingi KTH Petani Muda untuk budidaya dan pengolahan getah gambir¹²⁹.

Di desa, getah gambir dimanfaatkan untuk campuran sirih, dijual seharga 3000 rupiah/biji. Tetapi penjualan paling lazim kepada tengkulak dengan harga saat ini 20.000 rupiah/kg biji gambir. Tengkulak menyalurkan biji getah ke Badan Usaha Milik Daerah Pakpak Bharat PD Pakpak Agro Lestari (PAL) yang memproduksi berbagai produk turunan antara lain teh celup dan saat ini sedang memulai tahap ekspor¹³⁰.

Di antara *cash-crops* lain, gambir memiliki harga jual paling tinggi per kilogramnya jika sudah diolah ke dalam bentuk getah padat. Getah berasal dari daun tanaman gambir. Satu karung goni bekas pupuk berbobot 50 kg dapat menghasilkan 60 biji gambir. Pemrosesan daun untuk menjadi bola getah yang padat berlangsung sekitar 3 bulan sekali. Seorang produsen gambir yang memproduksi getah dengan dua orang tenaga kerja dapat menjual 120 biji getah yang dijual seharga 3 juta rupiah. Sekitar lima tahun ke belakang harga jualnya lebih tinggi. Namun karena pengepul banyak menemukan getah gambir yang telah dicampur bahan lain harga jual getah beranjak turun dan banyak petani meninggalkan produksi getah gambir.

¹²⁹ Lihat <https://petai.org/>

¹³⁰ ANTARA News, "Teh Gambir asal Pakpak Bharat rambah pasar internasional - ANTARA News Sumatera Utara."



Gambar 25. Menjemur getah gambir.

Sumber: Foto oleh Fuad Abdulgani

Di samping pangan yang diproduksi oleh komunitas, baik untuk konsumsi langsung maupun dijual, bahan pangan juga tersedia di pasar dan pedagang desa. Bahan pangan yang umumnya dibeli petani adalah beras (sebab sebagian besar hasil panen padi tidak cukup untuk kebutuhan makan selama setahun, lihat bagian Kecukupan Pangan), lauk-pauk (khususnya ikan asin), dan sayur (khususnya sayuran dari tanaman muda seperti wortel, kol, dan kentang). Pasar atau pedagang keliling yang datang ke desa beroperasi setiap hari Kamis (hari pasar), yang menjadikan Kamis sebagai hari libur bagi penduduk. Umumnya orang pergi ke pasar yang berlokasi di kota Salak, sekitar 20 menit perjalanan menggunakan sepeda motor. Opsi lainnya adalah dengan berbelanja bahan pangan dari *peralong-along* (pedagang keliling yang menggunakan mobil atau sepeda motor) atau warung/kedai. Kedua pedagang ini menyediakan ikan asin—yang menjadi lauk utama sehari-hari, sayur, tomat, cabai, bawang merah dan putih, serta berbagai jenis sembako (minyak goreng, gula, kopi, teh). Umumnya para pedagang membeli bahan dagangan dari pasar di Sidikalang, kabupaten Dairi.

4.2.3.2 Kecukupan Pangan

“Aku pun bingung mengapa, padahal disini banyak lahan tapi tetap tidak tercukupi, berbeda dengan yang di Karo walupun lahannya sempit tapi mereka bisa meyekolahkan anaknya dari lahan sempit itu”

DBM, petani di Aornakan, 11 September 2021

Masyarakat Aornakan adalah penghasil beras, tetapi mengapa diliputi kemiskinan? Dalam perspektif yang lebih luas, komentar DBM dan pertanyaan tersebut mengkonfirmasi fenomena global di mana kemiskinan bertempat di dunia pedesaan, pada kaum tani produsen pangan (Boltvinik & Mann, 2016). Menurut taksiran perangkat desa, masyarakat di Aornakan 79% tergolong miskin, sisanya 11% termasuk berkecukupan, dan 10% digolongkan kaya. Definisi “kaya” menurut ukuran Aornakan sendiri spesifik: jika seseorang sudah tidak meminjam beras untuk makan sehari-hari alias mampu memenuhi kebutuhan pangan rumah tangga.

Ciri pokok masyarakat Aornakan yang hampir seluruh penduduknya bertani padi ini, yakni sebagian besar hasil panen mereka tidak mencukupi kebutuhan pangan selama setahun.

Pada bagian sebelumnya telah disinggung bahwa rata-rata produksi padi di Aornakan lebih rendah dari angka di level kabupaten. Di Aornakan, umumnya persediaan beras hanya cukup untuk makan keluarga selama 5-7 bulan. Semua informan setuju bahwa hampir semua penduduk desa membeli beras, meskipun mereka juga memproduksinya. Dengan demikian, pendapatan dari *cash-crops* menjadi sangat penting perannya untuk digunakan membeli beras dan bahan pangan lain. Kekurangan beras juga dapat dilihat dari tingginya angka rumah tangga penerima Raskin, yakni sekitar 35% total kepala keluarga di Aornakan. Pada masa pandemi Covid-19, jumlah penerima manfaat PKH, Bantuan Langsung Tunai Sementara, serta Bantuan Ketahanan Pangan dari dana desa juga relatif tinggi.

Tabel 10. Perbandingan status kecukupan persediaan beras.

Sampel (rumah tangga)	Keluarga EM	Keluarga PM	Keluarga AC
Luas Lahan (ha)	0,4 (ladang)	0,32 (sawah)	0,24 (ladang)
Hasil panen (beras dalam kg)	1500	900	157
Anggota rumah tangga	7	3	2
Konsumsi beras per bulan (kg)	3,5	90	45
Ketersediaan beras (hari/bulan)	428 hari / 14,2 bulan	300 hari / 10 bulan	105 hari / 3 bulan
Status kecukupan	Cukup	Hampir Cukup	Tidak Cukup
Prosentase kategori kecukupan di tingkat desa (taksiran)	20%	60%	20%

Sumber: wawancara dengan penduduk Aornakan 1.

Dengan kondisi sekitar 20% penduduk saja yang hasil panen padinya *cukup*, 60% *hampir cukup* dan 20% *tidak cukup*, maka merupakan praktik lumrah ketika seseorang meminjam beras tetangganya, dengan catatan akan diganti dalam bentuk bibit atau beras di kemudian hari. Mekanisme distribusi lain yang berkembang adalah *arisan beras*, yang dilaksanakan oleh perempuan, sehingga setiap peserta pasti akan dapat giliran untuk memperoleh hasil arisan dalam bentuk beras – pada gilirannya berkontribusi signifikan bagi persediaan beras rumah tangganya.

Kondisi di atas mengindikasikan kerentanan pangan, sebagaimana terekspresikan pula dalam persepsi orang Aornakan tentang “makan yang cukup”: “*Asalmo lot nakan, cina pe*

denggan na tong ngo ni albakken” (asalkan ada nasi, makan dengan lauk cabai pun tidak masalah, yang penting makan), diungkapkan BM, seorang perempuan petani. Kecukupan makan memang diukur dari kuantitas beras. Hal ini juga diukur dari kebiasaan bahwa jika pergi ke ladang, maka membawa nasi saja pun sudah dikatakan cukup sebab sayur bisa mereka dapatkan dari apa yang tumbuh di ladang: terong, kacang panjang, petai, dan dedaunan lain. Jika menyertakan lauk, maka makan dengan nasi, ikan asin, dan cabai pun sudah dikatakan layak.

4.2.3.3 Keterjangkauan

Secara fisik, sumber pangan komunitas ada pada ruang hidup komunitas itu sendiri. Akses atas sumber daya produktif diatur melalui pengaturan adat di mana setiap orang memiliki lahan produktif. Lahan produktif menghasilkan pangan untuk dikonsumsi sendiri maupun komoditas. Pendapatan tunai dari tanaman komoditas berperan penting dalam menyediakan sarana untuk membeli bahan pangan. Pendapatan tunai penduduk yang utama bersumber dari penjualan *cash-crops*, seperti jagung hibrida, gambir, kopi, jeruk, cabai, dan buah-buahan (durian, alpukat). Di samping itu pekerjaan *off-farm*, seperti penggilingan beras atau jagung, transportasi hasil bumi, dan tengkulak; serta pekerjaan *non-farm*, seperti pegawai negeri sipil (guru, bidan, polisi, perangkat desa), buruh bangunan, supir, dan pedagang kecil-kecilan juga menjadi sumber pendapatan tunai penduduk.

Cash-crops yang utama adalah jagung hibrida. Pemandangan hamparan lahan jagung dapat dijumpai di sepanjang penjurur perladangan Aornakan. Elevasi lahan, kondisi iklim dan tanah (lahan kering) menjadi desa ini cocok untuk budidaya jagung. Sebelum ada jagung hibrida, penduduk sudah terbiasa menanam “jagung kampung” untuk dikonsumsi sendiri. Tetapi setidaknya sejak 2019, pemerintah kabupaten melalui Dinas Pertanian gencar memberikan penyuluhan dan penyaluran bantuan benih jagung hibrida guna meningkatkan hasil produksi jagung¹³¹. Benih jagung hibrida, yakni Pioneer 32, diproduksi oleh korporasi transnasional Corteva Agriscience yang didirikan oleh merger korporasi raksasa benih dan insektisida, yakni Dow, DuPont, dan Pioneer¹³². Jagung hibrida dapat dipanen 2 hingga 3 kali dalam setahun, di mana pada 2020 rata-rata hasil produksi per

¹³¹ Dinas Pertanian Pakpak Bharat. ‘Dongkrak Produksi Jagung, BPP Kecamatan Pergetteng Getteng Sengkut Bersama Kelompok Tani Nantampuk Mas Melaksanakan Tanam Perdana’. Dinas Pertanian. Accessed 26 October 2021. [//distan.pakpakbharatkab.go.id/berita/2019-07-31/dongkrak-produksi-jagung-bpp-kecamatan-pergetteng-getteng-sengkut-bersama-kelompok-tani-nantampuk-mas-melaksanakan-tanam-perdana](https://distan.pakpakbharatkab.go.id/berita/2019-07-31/dongkrak-produksi-jagung-bpp-kecamatan-pergetteng-getteng-sengkut-bersama-kelompok-tani-nantampuk-mas-melaksanakan-tanam-perdana).

¹³² Lihat profil Pioneer sebagai produsen benih jagung: ‘We Are Pioneer’. Accessed 26 October 2021. <https://www.pioneer.com/us/about-us.html>. Lihat juga profil Corteva: ‘History of Dow, DuPont and Pioneer’. Accessed 26 October 2021. <https://www.corteva.com/who-we-are/our-history.html>.

hektar 2 – 3 ton pipilan kering dengan harga jual 4000 rupiah/kg. Penyerapan utama jagung hibrida adalah industri pakan ternak.



Selain dari ladang, pangan dapat dijangkau dari pasar. Uraian tentang (relasi) pasar di sini akan terkait dengan pengertian (1) pasar utama yang berlokasi di ibukota Salak, (2) pasar yang “datang ke tempat komunitas” itu sendiri yakni melalui pedagang keliling atau pengepul hasil tani, (3) pasar yang digawangi pengepul kampung untuk membawa hasil tani “ke luar desa”, dan (4) warung atau kedai yang dikelola orang kampung.

Adalah dari tangan pengepul hasil tani serta pengepul tingkat kampung kebanyakan penduduk memperoleh pendapatan tunai. Tidak hanya keterjangkauan atas sarana (uang) untuk membeli bahan pangan yang diterima petani dari pengepul luar-desa, namun juga mereka menyediakan akses informasi dan pengetahuan tentang pasar produk pertanian di tingkat kabupaten atau provinsi. Sangat umum bahwa pedagang luar-desa menjadi sumber informasi bagi petani tentang tanaman komersil yang harganya sedang baik atau jelek. Basis informasi ini menjadi salah satu acuan petani untuk memutuskan “tanam apa” khususnya di lahan kering mereka. Meski demikian tidak selalu informasi (dan persuasi) dari tengkulak itu mujarab. Salah satu kasusnya terkait dengan tanaman jeruk. Sudah beberapa tahun terakhir petani membudidayakan jeruk manis (*Citrus sp.*) dengan hasil panen yang baik dan harga relatif stabil, sampai kemudian pada satu waktu tengkulak memberi informasi bahwa harga jeruk lemon (*Citrus limon*) sedang tinggi dan perawatan tanaman mudah. Beberapa petani mengikuti saran tersebut, menebang pohon jeruk manis mereka, menggantinya dengan jeruk lemon. Ketika masa berbuah tiba, ternyata harga jualnya jelek dan tidak banyak tengkulak yang mau membeli. Kenang salah satu perangkat desa, “pokoknya kalau ingat kasus lemon itu petani di sini semua tahu ... di sini petani mudah ikut-ikutan meski [hasilnya] belum pasti”.

Di samping tengkulak, informasi tentang pasar juga dibawa aktor lain yakni LSM seperti Yayasan Petai. Selain mendampingi petani dalam program Perhutanan Sosial melalui

budidaya gambir, mereka juga memperkenalkan jenis pohon kopi baru yakni kopi robusta varietas Lampung yang dinilai lebih cocok dengan karakteristik lahan dan iklim di Aornakan, serta memiliki harga jual lebih baik dan stabil. Ini menunjukkan bahwa paksaan pasar (*market imperative*) dibawa dan bekerja melalui agensi pedagang (tengkulak) dan organisasi non-pemerintah. Paksaan ini menyasar pada tanaman komoditas (*cash-crops*) sehingga pilihan petani untuk memanfaatkan lahan penghasil pangan non-subsisten didesak oleh kepentingan-kepentingan pasar. Apabila kita sandingkan dengan rencana datangnya FE, maka petani Aornakan akan menghadapi dua arus transformasi agraria: penetrasi pertanian komersial “dari bawah” yang dibawa pedagang dan LSM, serta penetrasi “dari atas” melalui proyek negara (FE) yang membawa tanaman komoditas baru serta agensi pasar yang baru (perusahaan investor/*offtaker*).

Dinamika dalam pertanian komersil Aornakan memperlihatkan bahwa lahan kering non-padi menjadi medan penetrasi pasar paling kentara ketimbang lahan kering untuk padi, sawah, dan hutan. Pada lahan kering yang ditanami padi gaga, tanaman selingan jagung hibrida relatif tidak mendapat saingan sebab harga jualnya relatif paling stabil diantara *cash-crops* lain, meskipun petani terdesak oleh keharusan untuk menyediakan modal (untuk input pertanian dan tenaga kerja). Bahkan terdapat pula lahan kering yang sepanjang tahun ditanami jagung. Lahan kering di luar jagung dan padi, yang umumnya ditanami kopi, jeruk, dan cabai, cenderung lebih terekspos oleh godaan pasar yang belum tentu menghasilkan keuntungan. Semenjak produksi padi sangat jarang untuk mencukupi kebutuhan pangan rumah tangga, dan pendapatan dari *cash-crops* berperan krusial dalam menambal kekurangan kebutuhan pangan tersebut, maka ekspos terhadap fluktuasi harga dan tiadanya proteksi harga menjadikan petani rentan terhadap volatilitas pasar; apalagi dengan adanya jurang informasi antara petani dengan kondisi riil pasar “di luar sana”. Keterjangkauan atas informasi *plus* proteksi dari volatilitas pasar pada gilirannya berpengaruh terhadap tingkat pendapatan petani dan pengaruhnya akan berdampak signifikan bagi ketahanan pangan rumah tangga petani.



Gambar 26. Perempuan sedang menjemur hasil panen jagung hibrida

Sumber: Foto oleh Fuad Abdulgani)

Panorama di atas mencerminkan bahwa petani Aornakan mengalami proses komodifikasi subsistensi di mana mereka terikat dengan relasi komoditas, alias harus terhubung dengan (relasi) pasar, dalam rangka subsistensinya. Gambaran praktik pertanian padi yang masih dikendalikan aturan adat nampaknya menjadi ruang terakhir di mana relasi-relasi non-komoditas memainkan peran dalam aktivitas produksi. Terjepit, dan kecenderungan mudahnya, petani terombang-ambing oleh pasar sekalipun jaminan terhadap stabilitas

pendapatan dari *cash-crops* sangat mereka perlukan, berperan dalam menimbulkan situasi kerentanan pangan di Aornakan. Adanya paksaan pasar yang bekerja dan menyasar lahan kering/pilihan *cash-crops* merupakan desakan yang mengikis otonomi petani terhadap pilihan tanaman/komoditas. Apabila FE masuk maka derajat otonomi relatif dalam menentukan pilihan tanaman itu akan lenyap seketika ia disubordinasi oleh kepentingan kapital agribisnis yang membawa kewajiban untuk menanam tanaman tertentu sesuai kepentingan perusahaan yang terlibat.

4.2.3.4 Keberlanjutan

Keberlanjutan pangan sangat berkaitan dengan akses atas lahan. Akses atas lahan ini berasosiasi dengan distribusi lahan yang terkait fungsi ruang (perladangan dan perkampungan), penguasaan dan kepemilikan, serta budaya bertani padi yang konstitutif dengan penegasan identitas adat.

Distribusi lahan yang terkait fungsi ruang mengikuti aturan adat *perlebbuh-lebbuh*, di mana suatu kampung akan dihuni kelompok (sub-marga) yang berasal dari satu nenek moyang. Artinya, setiap generasi baru mendapat jaminan dari adat untuk menempati suatu perkampungan dan areal perladangannya.

Dalam kaitannya dengan distribusi kepemilikan dan penguasaan lahan, sudah jelas bahwa hak pakai atas ladang dan hak milik atas rumah akan diturunkan melalui sistem pewarisan dari orangtua ke anak. Dalam pembagiannya, keluarga perempuan biasanya mendapat bagian yang tidak seluas pihak laki-laki. Sebagaimana yang terjadi di Pargamanan, laki-laki diwariskan secara langsung, sedangkan untuk anak perempuan harus “membayar” dengan adat yaitu “*adat oles selambar, dan nakan simbari*”¹³³.

Selain pewarisan, bagi pendatang (yang bukan keturunan Marga Manik), dapat diberikan lahan seluas 6 *rante* (2400 m²) per orang untuk diusahakan sebagai perladangan, dengan syarat: dikelola untuk perladangan dan tempat tinggal, tidak boleh dijual sebab bukan hak-milik.

Oleh sebab status lahan ulayat bagi individu adalah hak-pakai, aturan adat Sulang Silima menerapkan bahwa apabila tanah dibiarkan dan tidak dikelola lebih dari lima tahun maka tanah tersebut kembali ke Sulang Silima dan dapat didistribusikan kepada pihak yang membutuhkan. Sulang Silima juga mengatur bahwa transaksi lahan di atas 2 hektar harus melalui penilaian dan izin dari lembaga adat.

Dalam konteks budaya bertani lokal, masyarakat harus melakukan penanaman padi secara serentak. Penentuan waktu tanam dilakukan oleh ahli spiritual atau *sukut nitalun*. Waktu tanam juga yang menandai awal mula tahun bagi komunitas (*rube*) diperingati melalui ritual *menddeger uruk*, yang biasanya jatuh pada bulan Februari. Pola tanam serempak

¹³³ Artinya adalah memberikan kain sarung dan menjamu makan

berimplikasi pula pada mobilisasi tenaga kerja melalui pertukaran tenaga atau *abin-abin* diantara para petani. Cara pengerahan tenaga kerja ini memberikan jaminan keberlanjutan akan tersedianya tenaga kerja dalam pertanian padi, sebab setiap individu terlibat dalam pertukaran dengan yang lainnya (resiprositas).

4.2.4 Food Estate dan Potensi Pengrusakan Hutan *Tano Pakpak*



Dua masalah yang berpotensi mengemuka dalam implementasi Food Estate di Pakpak Bharat terkait dengan tenurial dan potensi deforestasi. Seperti sudah digambarkan sebelumnya, wilayah Aornakan merupakan bagian dari tanah ulayat marga yang distribusi kepemilikan dan penguasaannya diatur melalui hukum adat melalui lembaga Sulang Silima. Penatagunaan lahan untuk Food Estate yang didasari logika kepemilikan pribadi akan berkonflik dengan sistem tenurial berbasis pengaturan adat yang didasari logika kepemilikan bersama. Meskipun tanah ulayat merujuk pada kepemilikan bersama, namun keberadaan *tuan takur* atau penguasa lahan luas di setiap desa menandai adanya distribusi penguasaan lahan menurut luasannya berbeda diantara tiap rumah tangga. Penting disoroti bahwa luas penguasaan lahan tidak sama dengan luas pengusahaan lahan yang

eksis sebab kemampuan pengusahaan lahan ditentukan dari kemampuan memobilisasi tenaga kerja dan modal usaha tani. Masalah akan muncul manakala hak milik pribadi atas lahan yang dibawa sertifikasi mengandaikan bahwa lahan yang telah diklaim milik seseorang, penguasaan dan pengusahaannya ditentukan oleh individu pemilik. Di sini peran lembaga adat Sulang Silima cenderung dapat tereliminasi sebab kehilangan basis kepengaturan manakala pengaturan penguasaan dan pengusahaan lahan ditransformasi ke tataran individual petani. Kuasa lembaga adat dalam mengatur transaksi lahan di atas 2 ha, misalnya, dapat hilang manakala prinsip legal positif yang berlaku. Sertifikasi lahan berpotensi menimbulkan disrupsi pada kepengaturan tenurial berbasis adat yang sudah eksis.

Di samping itu, mirip dengan yang telah terjadi di Riaria, dalam situasi sosial manakala rasio penguasaan lahan tidak sebanding dengan pengusahaan (lahan yang tersedia lebih banyak) maka “pembekuan” tenurial melalui sertifikasi berpotensi menyisakan luasan lahan yang tidak akan mampu diusahakan oleh petani (karena keterbatasan modal dan tenaga kerja) jika mekanisme Food Estate diberlakukan. Hal ini membuka peluang bagi investor/offtaker dalam mengendalikan lahan yang tidak mampu dikelola petani.

Masalah kedua berkaitan dengan potensi deforestasi. Dalam penelusuran di lapangan, kami menemukan bahwa patok-patok Food Estate di sepanjang Aornakan serta desa tetangganya dipasang di wilayah pinggiran hutan lindung. Belum jelas seperti apa skema Food Estate yang akan dilaksanakan di Pakpak Bharat meskipun terdapat opsi untuk mengintegrasikannya dengan program Perhutanan Sosial, melalui budidaya tanaman pangan di kawasan hutan. Namun demikian, apabila pola Riaria diterapkan, maka lahan yang paling mungkin dibuka adalah hutan lindung. Kami berdiskusi dengan petani tentang kemungkinan implikasi apabila hutan lindung, yang berbatasan dengan perladangan, dibuka menjadi lokasi perladangan Food Estate.

Hasilnya adalah pertama, pembukaan hutan akan merusak sumber air. Saat ini saja air sudah menjadi kendala serius di Aornakan, apalagi jika wilayah hutan dipangkas, daya serap air hujan akan berkurang dan keberadaan mata air terancam. Kebutuhan warga akan air akan terdampak. Kedua, terganggunya ekosistem yang menjadi habitat bagi satwa liar. Hal yang paling mungkin terjadi dan kerap dijumpai di lokasi lain adalah terganggunya rantai makanan di hutan sehingga hewan seperti babi hutan dan monyet harus “turun gunung” ke perladangan warga, menjadikan mereka hama dan mengancam basis pangan petani. Selain itu, petani masih dapat menunjukkan bahwa di lokasi hutan terdekat masih terdapat satwa dilindungi seperti harimau dan orangutan yang akan terancam jika hutan lindung dibabat.

Ketiga, pemasangan patok FE ternyata mencakup area yang dianggap sakral dan memiliki nilai sejarah-budaya bagi orang Pakpak. Terdapat patok yang berlokasi di situs *mejan* yang terletak di bekas lokasi kampung tua (*lebbuh*). Lokasi ini masih menjadi tanah garapan petani untuk bertanam padi ladang dan jagung.



Gambar 26.
Peninggalan
arkeologis *mejan*.
Sumber: Foto oleh
Lestari Capah dan
Fuad Abdulgani



[5]

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 KESIMPULAN: POLITIK PANGAN, PERAMPASAN KONTROL, DAN INDIKASI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN

Melalui studi kasus di Sumatera Utara dapat dipahami bahwa proyek Food Estate merupakan sarana yang memfasilitasi penerapan pertanian kontrak. Perampasan kontrol atas tanah, komoditas, dan reorganisasi tenaga kerja pada komunitas petani berlangsung melalui pertanian kontrak ini. Perampasan kontrol merupakan pengaturan ulang aktivitas produksi pertanian yang ditata untuk melayani rantai pasok komoditas pangan di bawah kendali sektor privat, yakni korporasi agribisnis. Hal ini kemudian memunculkan pelanggaran hak atas pangan bagi komunitas petani setempat yang dilibatkan. Studi kasus di Riaria membuktikan bahwa terdapat indikasi pelanggaran hak atas pangan, sementara studi kasus di Pargamanan-Bintang Maria dan Aornakan memberikan proyeksi tentang kemungkinan terjadinya hal serupa.

Kemunculan proyek Food Estate perlu dipahami dalam konjungtur spesifik dari lintasan pembangunan ekonomi Indonesia. Desakan untuk melakukan transformasi struktural ekonomi agar lebih terintegrasi dengan pasar bebas adalah konteks ekonomi politik yang mengkondisikan lahirnya Food Estate di era Presiden Joko Widodo. Integrasi yang lebih dalam ini diupayakan dengan mendorong produksi komoditas bernilai tambah sebagai syarat untuk memperkuat daya saing ekonomi dalam pasar global. Di samping itu, terdapat desakan untuk melakukan deregulasi guna melancarkan arus perdagangan bebas. Pada sektor pertanian pangan, usaha deregulasi melalui Undang-Undang Cipta Kerja telah membuka lebar pintu impor pangan. Konsekuensinya, produksi komoditas pertanian pangan bernilai tambah dan berorientasi ekspor diperlukan sebagai syarat untuk meningkatkan daya saing perekonomian Indonesia dalam pasar bebas.

Food Estate hadir sebagai sarana untuk mendukung produksi komoditas pangan bernilai tambah yang terintegrasi dengan rantai nilai global. Praktik pembangunan pertanian ini dilaksanakan dengan menerapkan konsep korporasi petani dan model *closed-loop* yang berintikan pola pertanian kontrak. Melalui mekanisme inilah, petani, sebagai produsen pangan utama di Indonesia, dapat terintegrasi dengan rantai pasok pangan yang berorientasi ekspor dalam rezim pasar bebas. Sebagaimana dinyatakan Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo, “Program Food Estate ini memiliki beberapa ciri khas yaitu mengelola multikomoditas, menggunakan mekanisme, korporasi, *market place*, berorientasi ekspor dan lain sebagainya.” Hal ini sejalan dengan arahan Presiden Joko Widodo yang menekankan bahwa sektor pertanian perlu menghasilkan keuntungan dengan

meningkatkan profesionalisme dan daya saing, dimana keuntungan terbesar terletak di tahap pengolahan pascapanen.¹³⁴

Melalui telaah atas pelaksanaan proyek Food Estate kita dapat melihat bahwa negara dan pengusaha yang bergandeng tangan *untuk mengatur* ulang sektor pertanian pangan yang didominasi oleh petani. Petani dan pertaniannya merupakan *objek yang diatur* dari pengaturan tersebut. Pengaturan (*governance*) ini, selain melalui kebijakan pemerintah, juga dilaksanakan melalui skema *publik-private partnership* (PPP) atau kemitraan publik-swasta dalam bentuk platform kemitraan multipihak (*multistakeholder platform*) yang tidak hanya terjadi melalui proyek Food Estate saja. Melalui bentuk kelembagaan ini, urusan yang bersifat publik atau maslahat orang banyak (pangan) dapat dicampuri pengaturannya oleh tangan-tangan kepentingan privat yang berorientasi pada profit. Dengan kata lain, melalui bentuk kelembagaan ini sektor privat dapat memperjuangkan kepentingannya. Dalam hal ini kita bisa melihat kepentingan politik yang berjalan.

Pengaturan pertanian pangan yang dilaksanakan di Indonesia merupakan bagian dari aransemen pengaturan global. Inisiatif ini datang dari korporasi-korporasi raksasa bisnis pangan yang bergerak di hulu maupun hilir dari pertanian. Di tingkat global hal ini dilaksanakan oleh platform *New Vision for Agriculture, Grow Asia* di tingkat regional, dan *PISAgro* di tingkat nasional (Indonesia). Melalui lembaga kemitraan multipihak tersebut kepentingan privat berupaya mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan mempromosikan pendekatan berbasis-pasar (*market-based solutions*) terhadap masalah pertanian pangan. Kita telah melihat bagaimana rekam jejak PISAGro melancarkan pendekatan secara *langsung* dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan menjadi mitra resmi dalam perencanaan kebijakan ataupun implementasinya. Di samping itu, PISAgro juga melakukan pendekatan secara *tidak langsung* untuk mendominasi diskursus publik tentang pembangunan pertanian dengan ikut merancang kurikulum lembaga pendidikan penyuluh pertanian serta mendiseminasi gagasan dan aktivitasnya melalui media massa. Kedua pendekatan ini adalah upaya dalam merangkai perspektif pemerintah dan publik untuk mendesain kebijakan dan meraih dukungan sehingga dapat sejalan dengan kepentingan privat/kapital agribisnis.

Produk kebijakan yang ada saat ini membuktikan bahwa regulasi pertanian pangan cenderung mengakomodir kepentingan privat. Pengamatan terhadap beberapa regulasi memperlihatkan bahwa apa yang dipandang sebagai masalah dalam pembangunan pertanian Indonesia oleh pemerintah sama seperti yang dipandang oleh aktor-aktor privat, yaitu: produksi berorientasi pasar, bantuan modal, dan stimulus kewirausahaan. Solusi masalah ini adalah menautkan petani dengan sektor swasta (dalam label “kemitraan usaha”) serta meningkatkan produksi (*upgrading*) dengan berpedoman pada model bisnis korporasi. Cara pandang dalam kebijakan ini mencerminkan adopsi paradigma *produktivis* yang beranggapan bahwa peningkatan produksi pangan merupakan tujuan sekaligus solusi terhadap masalah ketahanan pangan.

¹³⁴ “Food Estate Melalui Berbagai Kajian Dan Sudah Tepat Sasaran.”

Sebagaimana dapat kita saksikan dalam perhelatan Jakarta Food Security Summit tahun 2020, pemerintah dan pengusaha saling rangkul untuk memproyeksikan gagasan pembangunan pertanian pangan Indonesia. Gagasan ini terkristalisasi dalam konsep korporasi petani (inisiatif pemerintah) dan model *closed-loop* (inisiatif pengusaha). Kedua konsep ini dipasangkan dan menjadi acuan dalam sistem penyelenggaraan FE. Intisari dari pasangan konsep tersebut adalah pertanian kontrak yang berfungsi sebagai skema pengaturan organisasi produksi pertanian.

Sebagaimana tertuang dalam Permentan 18/2018, korporasi petani merupakan gagasan untuk mengkonsolidasi petani agar organisasi produksi mereka terintegrasi dengan berbagai aktor (negara dan privat) dalam rantai hulu hingga hilir pertanian. Korporasi petani merupakan upaya rekayasa kelembagaan pemerintah untuk memperbesar skala ekonomi usaha tani dan meningkatkan integrasinya dengan pasar. Pertanian dibuat agar berorientasi pada permintaan pasar dan yang dimaksud permintaan pasar di sini adalah pasar agroindustri yang dijalankan oleh perusahaan-perusahaan di dalam rantai pasok komoditas baik untuk pasar global maupun nasional. Pemerintah memandang bahwa dengan model pertanian seperti inilah sektor pertanian akan lebih menguntungkan (*profitable*) dan aktor-aktor di dalamnya, termasuk petani, dapat meraup untung lebih banyak.

Agar pertaniannya petani lebih menguntungkan dengan produktivitas yang meningkat, petani perlu mendapat pemberdayaan dari aktor yang dianggap lebih “modern” yakni perusahaan agribisnis. Di sinilah model *closed-loop* yang diinisiasi sektor privat berperan. Pengusaha bisnis pangan menyatakan bahwa model ini merupakan pendekatan paling efektif untuk mengintegrasikan petani dan agribisnis mereka. Model *closed-loop* sebetulnya hanya istilah baru untuk melabeli pola pertanian kontrak yang telah lama dan jamak dipraktikkan di sektor pertanian Indonesia. Dalam pertanian kontrak, integrasi antara petani dan perusahaan berlangsung secara vertikal (integrasi vertikal); perusahaan dapat menentukan organisasi produksi yang berlangsung, yang dikerjakan oleh petani kontrak.

Korporasi petani dan *closed-loop* berasosiasi dengan konsep Kawasan Pertanian Nasional yang merujuk pada gabungan sentra-sentra pertanian. Konsep ini merupakan instrumen untuk mengonsolidasi lahan di mana daerah-daerah yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Pertanian fungsinya dipertahankan untuk tetap menjadi sentra pertanian. Daerah yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Pertanian dapat menjadi objek intervensi pembangunan pertanian melalui mekanisme korporasi petani, sebagaimana termaktub dalam konsep “Kawasan pertanian berbasis korporasi petani”. Proyek Food Estate merujuk pada gagasan ini. Bayangkan terdapat *estate-estate* (kawasan pertanian) yang pola pertaniannya diselenggarakan dengan mekanisme korporasi petani dan *closed-loop*.

Regulasi yang mengatur kawasan pertanian di atas dapat dilihat sebagai upaya reorganisasi ruang untuk modal pembangunan yang kapitalistik. Manakala terdapat regulasi untuk mengatur dipertahankannya fungsi kawasan pertanian berbasis korporasi petani, di sisi lain terdapat regulasi yang makin memudahkan terjadinya konversi lahan pertanian. Artinya,

skenario ini adalah upaya ‘pengkaplingan’ kawasan untuk melaksanakan model pertanian yang didefinisikan oleh kepentingan pasar, ada di bawah kendali sektor privat (perusahaan bisnis pangan), dan terintegrasi pada rantai nilai (pasar bebas). Kaum tani Indonesia yang didominasi oleh petani kecil (*smallholders*) perlu digaet dan dipekerjakan dalam rasional ini sebab posisinya krusial yakni sebagai produsen langsung/pemasok bahan mentah bagi industri.

Proyek Food Estate dan kebijakan pertanian pangan Indonesia hari ini, beserta program-program turunannya, tak lain merupakan sarana yang memfasilitasi kepentingan politik kapital agribisnis (perusahaan bisnis pangan multinasional) untuk memperoleh pasokan bahan baku lebih murah bagi kepentingan bisnis mereka di dalam rantai nilai. Sementara negara berkepentingan untuk mencetak devisa dari komoditas pertanian bernilai tambah yang dihasilkan melalui sistem pertanian industrial di dalam rezim pasar bebas.

Sistem pertanian industrial ala FE berlangsung melalui relasi kuasa yang timpang. Kekuasaan para aktor di dalamnya berbasis pada kekuatan ekonomi yang dimiliki masing-masing. Petani memiliki tanah dan tenaga kerja. Negara memiliki sumber daya dan wewenang untuk membuat kebijakan *plus* instrumen untuk memaksakan implementasinya. Perusahaan bisnis pangan (hulu-hilir) memiliki sumber daya yang amat besar dan beragam; modal, tenaga kerja, pabrik, teknologi, jaringan, dan penguasaan atas pasar. Bank memiliki uang dan instrumen finansial lainnya. Dengan modus kepengaturan seperti yang telah diuraikan, pengamatan atas relasi kuasa diantara para aktor menunjukkan bahwa petani merupakan subjek dengan posisi tawar yang paling lemah.

Apabila model pertanian kontrak ini berlangsung, petani tak lain berkedudukan sebagai tenaga kerja murah yang memasok tanaman komoditas (dengan standar ditentukan perusahaan) bagi industri pangan. Perusahaan penyedia input pertanian (benih, pupuk, pestisida) akan diuntungkan sebab pertanian kontrak telah otomatis menyediakan ‘konsumen’ gratis bagi produk-produk mereka (yang dibayar oleh petani sendiri). Sedangkan perusahaan agribisnis di hilir (pengolahan makanan) mendapat keuntungan dari pasokan bahan baku berkualitas dengan harga murah. Mereka tidak perlu repot mencari tenaga kerja atau menyewa atau mengakuisisi tanah untuk menyelenggarakan aktivitas produksi sesuai preskripsi mereka.

Melalui pola pertanian kontrak, petani akan semakin terikat dengan relasi pasar. Pada level hulu, disiplin produksi yang diterapkan industri untuk menghasilkan produk/komoditas akan mengikat petani untuk bergantung pada input yang diproduksi korporasi penghasil sarana input, sebagaimana disyaratkan oleh standar prosedur perusahaan investor/*offtaker*. Di level hilir, petani hanya memiliki satu opsi setelah diikat melalui kontrak dan hutang atas benih/input untuk menjual hasil panen hanya pada perusahaan investor/*offtaker*. Dalam pasar yang monopsoni ini (hanya ada pembeli tunggal) petani akan sangat rentan terhadap penentuan harga yang seringkali ditentukan sepihak oleh perusahaan.

Implikasi proyek FE terhadap kondisi hak atas pangan dan gizi di tingkat lokal diketahui dari pelaksanaannya pada studi kasus di Desa Riaria. Studi di Riaria menyediakan bukti empirik serta proyeksi konsekuensi lebih lanjut dari pelaksanaan FE. Sedangkan potensi implikasi ini pada calon lokasi FE dapat digambarkan melalui studi kasus di Pargamanan-Bintang Maria dan Aornakan.

Sebagai model pembangunan yang bersifat *top-down*, proyek FE mendesak dari atas untuk mengkonsolidasikan tanah dan petani ke dalam mekanisme pertanian industrial. Pelaksanaannya yang serba cepat mengindikasikan adanya masalah dalam proses legal administrasi. Pertama, implementasi proyek ini di lapangan berlangsung berbarengan dengan proses regulasi untuk melegitimasi pelaksanaan proyek. Kedua, terdapat pula masalah akuntabilitas dan transparansi. Ketiga, proyek ini dilaksanakan tanpa dokumen resmi yang menjadi acuan pelaksanaan proyek yang dapat diakses publik, seperti *masterplan*. Kemudian, tidak ada partisipasi petani setempat untuk terlibat dalam memutuskan aspek-aspek kunci dalam proyek ini, seperti dalam merumuskan isi kontrak dengan investor/*offtaker*, penentuan komoditas dan periode tanam/kalender tani, serta absennya mekanisme evaluasi yang mengakomodir pengalaman, penilaian, dan aspirasi dari para petani. Bahkan, para petani yang telah setuju untuk terikat kontrak dengan perusahaan tidak memiliki salinan kontrak dengan isi yang menjelaskan hak dan kewajiban kedua belah pihak serta mekanisme penyelenggaraan pertanian secara rinci.

Masih dalam studi kasus di Riaria, dapat dilihat pula bahwa pintu masuk ke dalam mekanisme pengaturan pertanian korporat adalah melalui proses legalisasi tanah. Legalisasi tanah sekaligus membuka jalan bagi perampasan kontrol atas tanah. Legalisasi atau sertifikasi tanah merupakan hal yang menjadi daya tarik bagi petani Riaria untuk berpartisipasi ke dalam proyek FE, sebab legalisasi ini akan menegaskan status kepemilikan mereka atas tanah ulayat yang telah dipertahankan dari upaya perampasan oleh Negara pada dekade 1970an silam. Walaupun sebetulnya pada masa itu petani telah memperoleh pengakuan kepemilikan dari negara (pemerintah kabupaten) atas tanah adatnya. Dengan adanya legalisasi dan sertifikasi, terdapat komodifikasi tanah. Artinya, tanah yang bersertifikat dan sudah menjadi milik individu bisa memasuki relasi pertukaran formal, misalnya dengan dijadikan jaminan untuk meminjam uang (modal) ke perbankan. Hal ini merupakan pintu masuk pada relasi pasar yang lebih dalam. Sertifikasi tanah juga menjadi cara untuk menginkorporasi petani ke dalam pertanian kontrak. Hal ini terjadi manakala proses legalisasi mensyaratkan persetujuan petani untuk terlibat dalam program FE. Karena inti dari program FE adalah pertanian kontrak, maka surat pernyataan ini merupakan cara untuk mengikat petani masuk dalam relasi kontrak dengan perusahaan investor/*offtaker* yang tidak memiliki batasan waktu yang jelas dan berpotensi merugikan petani.

Apa yang terjadi di dalam legalisasi tanah yakni negara memberi pengakuan atas (kepemilikan) tanah namun *kontrol* atas tanahnya tidak diberikan seutuhnya. Paksaan untuk memasuki pertanian kontrak membuktikan bahwa kontrol atas tanah justru dialihkan kepada kendali pengaturan perusahaan. Di sinilah dapat dipahami jika legalisasi tanah menyediakan jalan bagi perampasan kontrol atas tanah. Secara legal petani merupakan pemilik tanah, namun kontrol atas pemanfaatan sumber daya tersebut diambil oleh perusahaan. Implikasinya, pertanian yang diselenggarakan di atas tanah tersebut merupakan pertanian yang diatur oleh dan untuk kepentingan perusahaan. Hal ini mencakup kontrol atas komoditas, di mana penentuan tanaman yang hendak dibudidayakan tidak menjadi kebebasan petani. Seperti yang telah terjadi pada musim tanam pertama, komoditas ditentukan oleh pemerintah dan sejalan dengan kepentingan industri. Pada transisi musim tanam kedua, di mana petani telah dihadapkan secara langsung dengan perusahaan melalui kontrak, pemilihan tanaman juga ditentukan oleh masing-masing perusahaan. Petani bisa memilih untuk memasuki kontrak dengan siapa saja, tetapi pilihan itu sendiri adalah pilihan yang terbatas. Dan tidak ada pilihan selain relasi kontrak.

Ketika petani memasuki relasi kontrak, teknis budidaya yang mesti ia selenggarakan adalah budidaya yang telah ditentukan perusahaan demi mencapai target kualitas dan kuantitas hasil panen. Dalam situasi di mana petani Riaria baru pertama kali membudidayakan tanaman komoditas FE (kentang, bawang merah, dan bawang putih), petani harus melaksanakan pola budidaya sesuai resep perusahaan atau pendamping teknis lapangan. Artinya, petani sedang didisiplinkan dengan pola budidaya tanaman ala korporasi. Hal ini merupakan upaya mentransformasi pola budidaya petani yang semula didasarkan pada teknis dan pengetahuan lokal ke dalam pola yang industrial. Ini berarti bahwa perampasan kontrol atas tanah dan komoditas berimplikasi pada berubahnya pertanian petani menjadi pertanian industrial.

Hantaman utama FE terhadap petani Riaria terletak pada paksaan yang terjadi dalam reorganisasi tenaga kerja (petani). Di sini penting untuk mengingat bahwa dari aspek tenaga kerja, pertanian kontrak merupakan rezim tenaga kerja (*labour regime*) yang memfasilitasi pengambilan tenaga kerja secara tidak langsung¹³⁵. Desakan untuk mengejar jadwal musim tanam perdana yang berpatokan pada siklus anggaran, alih-alih mempertimbangkan kondisi lahan, telah mengganggu ritme pertanian setempat (lihat kalender pertanian Riaria). Pelaksanaan musim tanam perdana pertanian FE di bulan November dan Desember telah merenggut alokasi waktu dan energi (tenaga kerja) petani Riaria untuk terjun ke sawah memulai musim tanam padi dan melaksanakan panen andaliman karena waktu yang bertabrakan.

¹³⁵ White dan Wijaya, "What Kind of Labour Regime Is Contract Farming?"

Dampaknya, produksi padi di sawah terganggu. Alhasil, persediaan padi yang menjadi basis ketahanan pangan rumah tangga juga berkurang. Hal ini diperparah dengan terenggutnya momen panen andaliman, kemenyan, dan kopi yang berakibat pada menurunnya pendapatan tunai petani dari penjualan *cash-crops* (tanaman komersil) tersebut. Padahal penjualan *cash-crops* tersebut memiliki kontribusi penting bagi persediaan pangan rumah tangga terutama bagi beberapa keluarga petani yang tidak dapat memproduksi padi untuk memenuhi kebutuhan pangan selama setahun atau untuk berbagai kebutuhan pangan dan non-pangan rumah tangga lainnya. Ini merupakan indikasi pelanggaran hak atas pangan dari sisi kewajiban negara untuk menghargai (*obligation to respect*) cara memenuhi kebutuhan pangan khas lokal dari padi dan kemenyan. Lebih lanjut, hal ini sekaligus membuktikan adanya kerugian yang dialami petani akibat pelaksanaan FE. Apalagi, dalam aspek gender, gangguan dalam pertanian sawah dan ketersediaan beras rumah tangga ini membebani perempuan yang dianggap sebagai *sitiop puro* atau bendahara rumah tangga dalam masyarakat petani Riaria. Perempuan yang mengatur persediaan bahan pangan dan alokasi untuk konsumsi rumah tangga sehari-hari harus mengatur ulang strategi dalam mencukupkan alokasi pangan bagi rumah tangga. Akibatnya, timbul konsekuensi-konsekuensi seperti perempuan berjibaku dalam kerja upahan atau dengan mensiasati konsumsi dalam keluarga, seperti yang dialami keluarga IS.

Ditariknya perempuan ke dalam pertanian FE pada musim tanam pertama berakibat pada terbengkalainya domain penguasaan mereka yakni sawah. Skenario paling buruk dapat terjadi apabila perempuan sepenuhnya direnggut dari pertanian sawah untuk bekerja di lahan FE. Gejala ini sudah dialami keluarga OP. Ditariknya tenaga kerja perempuan ke dalam pertanian FE berakibat pada terbengkalainya pertanian padi. Keluarga OP akhirnya melepaskan pengelolaan sawah mereka kepada kerabatnya (lewat sistem bagi-hasil) karena tidak sanggup lagi untuk mengalokasikan tenaga kerja di sawah. Jika hal ini terjadi kembali dan dalam skala yang lebih luas, maka skenario buruknya adalah penyediaan beras rumah tangga petani FE akan menjadi bergantung pada pasar karena mereka tidak mampu lagi memproduksi beras sendiri. Jika penyediaan beras dalam rumah tangga sepenuhnya bergantung pada pasar, maka perempuan akan kehilangan basis kuasanya dalam mengatur rumah tangga, semenjak urusan beras menjadi bergantung pada pendapatan dari lahan FE yang pertaniannya dikontrol oleh suami. Perempuan akan tercerabut dari domain kekuasaannya (sawah) yang sekaligus menghilangkan basis ketahanan pangan rumah tangga sebab tidak lagi memproduksi bahan pangan pokok sendiri.

Apabila kita melihat kondisi stunting di Riaria, sebagai wujud dari masalah kesehatan yang terkait dengan pangan, maka pertanian FE sama sekali tidak menyasar urgensi masalah pangan dan nutrisi setempat. Pertanian FE hanya berorientasi pada produktivitas dan keuntungan dengan asumsi bahwa meningkatnya pendapatan petani pasti akan meningkatkan kesejahteraan mereka. Namun, gejala yang muncul dalam rumah tangga buruh harian lepas menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan dari bekerja di lahan FE ternyata tidak berbanding lurus dengan perbaikan pemenuhan gizi bagi rumah tangga

melalui peningkatan mutu dan kuantitas asupan pangan, melainkan dibelanjakan untuk barang konsumsi sekunder. Pada konteks Riaria, keberadaan uang tidak menjamin keamanan pangan. Ketahanan pangan di Riaria dinilai dari ketersediaan stok beras hasil produksi sendiri dan kemampuan tanaman *cash-crops* dalam melengkapi/menambah persediaan pangan.

Berkaca pada studi kasus lainnya (Pargamanan-Bintang Maria dan Aornakan), kecenderungan pengabaian terhadap masalah pertanian dan kondisi hak atas pangan dan gizi di level lokal dalam pelaksanaan FE berpotensi memunculkan pelanggaran hak atas pangan dan gizi. Situasi ketahanan pangan di dua desa mirip dengan di Riaria: ketersediaan pangan didominasi oleh rumah tangga yang persediaan berasnya hampir cukup (6-10 bulan), dengan sebagian kecil cukup (12-14 bulan) dan tidak cukup (di bawah 4 bulan). Hal ini menunjukkan tingkatan tertentu dari situasi kerentanan pangan di masyarakat. Oleh karena itu pertanian di lahan kering dan/atau hutan (*tombak*) yang menyediakan pendapatan tunai dari *cash-crops* berperan penting dalam memenuhi ketersediaan pangan rumah tangga. Kedua usaha tani ini (sawah dan lahan kering atau hutan) sudah memiliki masalahnya sendiri-sendiri, yakni:

1. Terkait dengan aspek teknis budidaya, petani berhadapan dengan masalah rendah atau makin menurunnya produktivitas tanaman, baik di sawah maupun tanaman lahan kering atau hutan. Dalam hal ini, riset dan intervensi (pembelajaran dan pendampingan) yang tepat terhadap budidaya tanaman dapat menjadi solusi.
2. Terkait dengan pasar, petani sering mengalami fluktuasi harga jual tanaman. Oleh karena itu proteksi atas harga jual tanaman diperlukan. Berkaitan dengan ini, seperti dalam kasus kemenyan di Pargamanan-Bintang Maria, petani mengalami situasi keterikatan hutang dengan pedagang (*tauke*) sehingga posisi tawar mereka akan harga jual kemenyan menjadi agak lemah. Sementara dalam kasus Aornakan, petani rentan terhadap tren komoditas (yang diperkenalkan para pedagang) yang tidak selalu membuahkan harga jual yang baik/keuntungan.
3. Terkait dengan pengakuan dan perlindungan hak atas tanah. Seperti ditunjukkan dalam kasus Pargamanan-Bintang Maria, ruang hidup komunitas terancam oleh ekspansi perkebunan eukaliptus milik PT. Toba Pulp Lestari yang telah berdampak pada lingkungan serta penghidupan. Padahal dari segi konservasi, pengelolaan kebun kemenyan telah diakui sebagai praktik baik yang mampu mengkonservasi hutan namun juga menghasilkan nilai ekonomi.

Sejauh mana dan seperti apa permasalahan di atas menjadi perhatian dari rencana pelaksanaan FE di lokasi tersebut tidak diketahui. Tidak ada dokumen rencana atau *masterplan* yang bisa diakses publik. Namun demikian, jika direfleksikan pada pengalaman pelaksanaan FE di Riaria setidaknya dua kemungkinan dapat tergambar sebagai berikut.

Pertama, potensi deforestasi, kerusakan lingkungan dan ekosistem, serta perampasan lahan pangan warga. Pemasangan patok untuk menandai wilayah FE pada kedua lokasi dilakukan tanpa terlebih dahulu menerangkan gambaran proyek dan meminta persetujuan warga. Pemasangan patok hanya dilakukan bersama dengan beberapa perangkat desa. Di Pargamanan-Bintang Maria, lokasi FE berada di tengah-tengah wilayah komunitas adat pada areal berstatus Hutan Produksi Konversi untuk FE. Pembukaan lahan FE berpotensi menghancurkan hutan kemenyan dan ladang pertanian warga. Di Aornakan, lokasi FE mencakup ladang pertanian warga (lahan kering) termasuk lokasi bersejarah yang menyimpan peninggalan arkeologis (situs batu *mejan*). Sebagian lahan ini merupakan areal pertanian padi ladang warga. Pelaksanaan FE di lokasi/wilayah tersebut akan merampas lahan yang menjadi sumber pangan warga. Apalagi dengan keharusan untuk menanam tanaman komoditas hortikultura melalui pola kontrak yang tidak berakar pada budaya pertanian setempat dengan keuntungan yang tidak bisa dijamin, maka potensi pelanggaran hak atas pangan sangat mungkin. Di samping itu, wilayah FE yang mencakup kawasan hutan berpotensi menimbulkan deforestasi yang disertai dengan dampak lingkungan seperti berkurangnya daerah resapan air atau sumber air, serta merusak ekosistem hutan dengan konsekuensi hilangnya tanaman-tanaman berharga bagi warga serta habitat satwa liar, termasuk satwa dilindungi seperti orang utan dan harimau (Pakpak Bharat).

Kedua, tidak terselesaikannya atau malah diperburuknya masalah pertanian setempat dengan pelaksanaan FE yang memaksakan pertanian kontrak dengan komoditas yang ditentukan pemerintah. Petani dipaksa untuk memasuki model pertanian baru yang didikte oleh agribisnis yang berorientasi pada keuntungan (pendapatan tunai) tetapi mengabaikan produksi pangan untuk basis ketahanan pangan rumah tangga. Apalagi dengan tidak adanya mekanisme yang jelas terhadap resiko dari pertanian kontrak, besar kemungkinan resiko dari percobaan/rintisan pola kontrak dengan tanaman baru ini akan ditanggung oleh petani. Pemaksaan FE dengan model intervensi *top-down* dan tidak melibatkan kuasa petani dalam menentukan dan memutuskan aspek-aspek kunci dalam pertanian akan melucuti hak-hak dan kontrol petani atas tanah, termasuk dalam menentukan tanaman (komoditas) dan bentuk pertaniannya.

Dalam hubungannya dengan peran negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) yang wajib untuk mengupayakan realisasi progresif hak atas pangan, studi kasus FE di Sumatera Utara ini telah menemukan beberapa butir yang perlu menjadi perhatian setiap elemen negara:

1. Pelaksanaan proyek FE di Sumatera Utara sebagaimana yang telah diuraikan menunjukkan kurangnya penghormatan negara (*obligation to respect*) terhadap upaya realisasi hak atas pangan dan gizi dari komunitas petani setempat dan pelaksanaan kegiatan yang mengabaikan prinsip HAM. Hal ini dibuktikan dengan diabaikannya budaya pertanian setempat, serta diacuhkannya masalah pertanian pangan dan

kesehatan di tingkat lokal yang semestinya menjadi pertimbangan penting dalam desain pembangunan pertanian.

2. Indikasi pelanggaran hak atas pangan dan gizi yang ditemui pada kasus Riaria, membuktikan kurangnya perlindungan dari negara (*obligation to protect*) dari pihak ketiga (terutama korporasi dan kepentingannya) terhadap hak-hak komunitas petani setempat dalam merealisasikan hak atas pangan dan gizi. Alih-alih melindungi, desain dan pelaksanaan proyek malah mewadahi kepentingan privat dan tidak disertai dengan antisipasi terhadap konsekuensi yang mungkin muncul dari pelaksanaan proyek, dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Petani dipaksa tunduk dengan skema pengaturan yang *top-down*. Selain itu, diberikannya pengakuan kepemilikan tanah melalui sertifikasi tidak dibarengi dengan pemenuhan dan perlindungan terhadap kontrol petani atas tanah semenjak kontrol tersebut dialihkan ke tangan perusahaan investor/*offtaker* melalui skema pertanian kontrak. Temuan atas kurangnya transparansi dan partisipasi dalam menentukan isi kontrak menunjukkan adanya relasi kuasa yang timpang antara perusahaan dan petani sehingga berpotensi merugikan petani. Sejauh yang kami temui, tidak ada kontrak yang mengandung mekanisme asuransi, pembatalan kerjasama, pengaduan dan sanksi bila pasal-pasal dalam kontrak dilanggar, dan hal-hal lain yang berfungsi untuk melindungi petani dan mengendalikan akuntabilitas perusahaan. Hanya ada surat pernyataan yang tidak jelas hak-kewajiban dari kedua belah pihak. Dalam hal ini investigasi mendalam atas pelaksanaan pertanian kontrak di musim tanam kedua sangat diperlukan untuk melihat seperti apa distribusi keuntungan/kerugian terjadi dalam pelaksanaan FE.
3. Berkenaan dengan kewajiban negara untuk memenuhi realisasi progresif hak atas pangan dan gizi, laporan ini telah menunjukkan bahwa negara cenderung tidak memfasilitasi penguatan akses dan pemanfaatan petani Riaria atas sumber daya dan cara-cara dalam memastikan sumber penghidupan mereka. Masih terkait dengan diabaikannya konsekuensi jangka pendek dan panjang dalam proyek FE, berkurangnya hasil panen padi (bahan pangan pokok) dan pendapatan dari hutan, semestinya menjadi tolak ukur untuk menghentikan dan mengevaluasi kelayakan proyek ini secara menyeluruh yang dapat disertai dengan kemungkinan pilihan alternatif kebijakan dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan warga. Evaluasi yang dilaksanakan seharusnya tidak hanya memerhatikan aspek teknis capaian dan kendala dalam pelaksanaan proyek, tetapi mesti melihat konsekuensi dari proyek secara komprehensif mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Dengan pemahaman yang komprehensif, alih-alih teknis, maka upaya perlindungan dan pemenuhan hak atas pangan yang patut diberikan negara dapat diciptakan dengan tepat sasaran.
4. Dalam proyek Food Estate, negara juga terindikasi melanggar prinsip HAM terutama dari prinsip partisipasi, supremasi hukum (*rule of law*), dan akuntabilitas. Pelaksanaan proyek serba cepat, instruktif dari 'atas', dan tidak berdasar pada dokumen acuan yang

menunjukkan kelayakan proyek maupun hasil riset yang menegaskan asumsi proyek serta konsekuensi multidimensi dari pelaksanaannya merupakan hal yang juga ditemui di FE Riaria, melanggar aturan dan prinsip pemerintahan yang baik. Tidak dibukanya ruang partisipasi aktif warga/petani dalam menentukan mekanisme kunci dari pertanian yang hendak diselenggarakan proyek, serta minimnya akuntabilitas proyek jugalah hal-hal yang menggambarkan bahwa pelaksanaan proyek FE tidak mengacu pada prinsip HAM.

Dengan mempertimbangkan hal-hal di atas, serta seluruh uraian dalam laporan ini, keberlanjutan proyek FE di Sumatera Utara perlu dievaluasi dengan melibatkan partisipasi publik, sikap independen, dan penilaian komprehensif untuk mempertimbangkan keberlanjutan proyek ini.

Laporan FE ini membuktikan bahwa negara dan aktor privat seperti perusahaan agribisnis dan industri pangan memiliki kepentingan yang sama dalam pelaksanaan proyek FE. Keduanya memperjuangkan pembangunan pertanian yang kapitalistik, berorientasi pada rantai komoditas pangan/rantai nilai agribisnis, dan mengutamakan keuntungan (profit) melalui komoditas bernilai tambah.

Konsekuensi pelanggaran hak atas pangan dan gizi yang muncul dalam pelaksanaan Food Estate merupakan tanggung jawab negara. Negara semestinya mempertimbangkan kepentingan petani kecil sebagai prioritas alih-alih mendahulukan kepentingan sektor swasta. Diperlukan perbaikan pemenuhan hak-hak dasar warga (termasuk petani di dalamnya) seperti restrukturisasi agraria dan pengutamaan hak atas pangan dan gizi pada dimensi yang lebih konkret yakni level rumah tangga dan komunitas¹³⁶. Proyeksi Food Estate seharusnya mempertimbangkan dimensi konkret ini sebab setiap praktik kebijakan akan mengubah relasi atas lahan, tenaga kerja, dan pasar yang berdampak di tingkat lokal atau komunitas yang dilibatkan. Setiap kebijakan juga seharusnya berangkat dari tolak ukur yang konkret, dan kasus Food Estate telah menunjukkan bahwa pengalaman konkret di masa lalu atas kegagalan proyek serupa tidak menjadi tolak ukur bagi kebijakan. Pasalnya, setiap kebijakan pangan akan berperan dalam menguatkan atau malah memperburuk kondisi kerentanan pangan di level lokal¹³⁷. Hal inilah yang mesti diakui, diantisipasi, dan diperkirakan sejak awal secara matang alih-alih menebar janji keuntungan.

5.2 REKOMENDASI

Berangkat dari temuan dan hasil analisis kami, rekomendasi yang kami berikan mencakup kebijakan, penelitian berikutnya, dan gerakan, yakni:

¹³⁶ Hadiprayitno, "Food Security and Human Rights in Indonesia."

¹³⁷ McCarthy dan Obidzinski, "Framing the Food Poverty Question."

Kebijakan:

- Pemerintah harus menghormati hak asasi manusia dan mengedepankan realisasi progresif hak atas pangan dan gizi (HAPG). Hal ini dapat dilakukan dengan menyikapi secara serius temuan-temuan indikasi pelanggaran HAPG dan persoalan legal administrasi dari hasil laporan penelitian dan investigasi yang telah dilakukan atas pelaksanaan Food Estate di Sumatera Utara.
- Mengkaji dan mengevaluasi pelaksanaan, capaian, dan dampak dari proyek Food Estate, baik di Sumatera Utara, Kalimantan Tengah, maupun wilayah lainnya, dengan memastikan partisipasi petani dan masyarakat terdampak, pakar, dan publik yang dilaksanakan secara independen untuk dapat menilai luaran dan dampak-dampak dari proyek ini. Hasil evaluasi dapat menjadi tolak ukur untuk mendesain kebijakan pertanian dan pangan lain yang sensitif terhadap isu-isu utama berkenaan dengan keadilan, lingkungan, dan kemanusiaan daripada desain kebijakan Food Estate saat ini.
- Menghentikan kerjasama yang merugikan petani skala kecil, masyarakat adat, perempuan, dan pekerja pertanian lainnya, serta yang merusak lingkungan, terutama dari adanya perampasan kontrol oleh korporasi di dalam proyek Food Estate.
- Mengalokasikan sumber daya pemerintah secara optimal untuk mendukung pembangunan pertanian yang berakar pada sumber daya dan budaya pertanian lokal dengan memberikan partisipasi bermakna kepada produsen pangan (petani, masyarakat adat, perempuan, pekerja di pertanian) dan dengan penyelenggaraan yang akuntabel, bukannya pertanian kapitalistik yang terbukti hanya menguntungkan para pemodal, mengorbankan lingkungan, dan meluaskan ketimpangan sosial. Pilihan kebijakan lain diperlukan, misalnya program Diversifikasi Pangan Sumber Karbohidrat Non-Beras 2020-2024 dari Kementerian Pertanian yang lebih layak untuk dikembangkan dan diperkuat dengan pendekatan yang berkeadilan, melestarikan lingkungan, dan efisien secara sosial.
- KOMNAS HAM dapat berperan untuk menindaklanjuti temuan pelanggaran hak asasi manusia dalam pelaksanaan proyek Food Estate, sementara Ombudsman dapat berperan untuk mengevaluasi potensi maladministrasi proyek FE berdasarkan temuan yang telah dihasilkan oleh laporan-laporan penelitian dan jurnalistik atas pelaksanaan proyek FE.

Penelitian:

- Oleh karena pelaksanaan proyek Food Estate beragam di setiap daerah, berkaitan dengan komoditas, penanggung jawab pelaksana, organisasi produksi, dan konteks spesifik lokal di daerah pelaksanaan, maka diperlukan penelitian lebih lanjut untuk memahami pengaturan, pelaksanaan, dan implikasi FE terhadap hak atas pangan di level lokal. Termasuk penelitian lanjutan terhadap pelaksanaan pertanian kontrak pada FE Sumatera Utara pada musim tanam kedua dan ketiga, yang tidak tercakup di dalam laporan ini.
- Di samping itu, penting pula untuk meneliti pelaksanaan kebijakan pertanian yang dikendalikan agribisnis ini dalam konteks di luar proyek FE. Misalnya dari pelaksanaan atau program-program korporasi petani yang telah berlangsung di banyak tempat.

- Diperlukan riset untuk menguji klaim *keberlanjutan* yang didefinisikan oleh pemerintah maupun diklaim oleh sektor privat. Klaim keberlanjutan ini penting untuk diuji pada konteks perubahan iklim dan kebutuhan untuk mentransformasi sistem pangan, mempertimbangkan bahwa sektor pertanian di Indonesia merupakan kontributor utama dari emisi karbon di tingkat nasional.
- Dengan mempertimbangkan konteks global (makro) dari kemunculan FE, penelitian lebih lanjut untuk menggambarkan dan menganalisa dimensi ekonomi politik serta kepengaturan dari pembangunan pertanian di tataran global sangat diperlukan guna memahami bagaimana rezim pangan bekerja hari ini. Hal ini bisa dilakukan dengan memakai pendekatan multi-level yang memerhatikan keterpautan antara level global, regional, dan nasional. Kenapa ini penting? Dalam waktu yang bersamaan ketika proyek FE diluncurkan di Indonesia, masalah transformasi sistem pangan tengah menjadi perdebatan penting di tingkatan global. Mengemukanya jebakan korporasi (*corporate capture*) sebagaimana dapat dilihat dari perhelatan United Nations on Food Security Summit (UNFSS) 2021 yang disertai kritik dari gerakan masyarakat sipil dan kaum produsen pangan, serta revolusi agraria kedua di Afrika yang dikomandoi kapitalis-kapitalis internasional, merupakan indikasi penting akan berlangsungnya konsolidasi kapitalis agribisnis dunia untuk mengendalikan transformasi sistem pangan.
- Di samping penelitian yang bersifat kritis terhadap proyek FE dan pelaksanaan kebijakan pertanian hari ini, penting pula untuk mempertimbangkan dan mengetengahkan penelitian tentang alternatif pembangunan pertanian yang non-kapitalistik. Pengarsipan atau inventarisasi, studi literatur, dan riset empirik tentang alternatif praktik pertanian yang terkait dengan kedaulatan pangan, agroekologi, keadilan pangan, sistem pangan lokal, dan gerakan pangan, baik secara gagasan maupun praktik, perlu dikanalisasi dan dikelola untuk menyediakan referensi bersama dalam upaya membangun pertanian yang berkelanjutan, berkeadilan, serta berorientasi pada kebutuhan rakyat banyak dan kesehatan lingkungan.

Gerakan:

- Diperlukan aliansi antara pengkaji dan pemerhati di bidang pembangunan pertanian kapitalistik serta transformasi sistem pangan berkeadilan dan agroekologi guna menganalisis produksi pengetahuan yang bersifat kritis dan tawaran sistem alternatif. Aliansi ini dapat bekerja untuk merespon rekomendasi penelitian di atas.
- Perlunya membangun gerakan pangan yang melibatkan aliansi antara konsumen dan produsen (sebagai co-produsen) untuk menyelenggarakan praktik pertanian yang dapat menjadi alternatif dari pertanian kapitalis seperti FE.

**TUGU BATAS
KAWASAN HPK
UNTUK
PEMBANGUNAN
FOOD ESTATE**

HPK/FE

14

**DILARANG MENGGAGGU
MILIK NE...**

DAFTAR PUSTAKA

- “(34) Growth Products Ltd.: About | LinkedIn.” Diakses 10 Desember 2021. <https://www.linkedin.com/company/growth-products-ltd-/about/>.
- Karosatuklik.com. “80 Persen Wilayah Pakpak Bharat Masuk Kawasan Hutan Lindung, Bupati Minta BPKH Wilayah I Medan Percepat Pelaksanaan Trayek Batas,” 20 Agustus 2021. <https://karosatuklik.com/80-persen-wilayah-pakpak-bharat-masuk-kawasan-hutan-lindung-bupati-minta-bpkh-wilayah-i-medan-percepat-pelaksanaan-trayek-batas/>.
- “About Us” | ATS Group.” Diakses 10 Desember 2021. <https://ats-grp.com/about-us/>.
- Ambarwati, Aprilia, Isono Sadoko, Charina Chazali, dan Ben White. “Pemudan dan Pertanian di Indonesia.” *Jurnal Analisis Sosial* 20, no. 1 & 2 (Edisi Khusus 2016). <https://www.akatiga.org/wp-content/uploads/2018/06/Pemuda-dan-Pertanian-di-Indonesia.pdf>.
- ANTARA News. “Teh Gambir asal Pakpak Bharat rambah pasar internasional - ANTARA News Sumatera Utara.” Antara News, 26 Februari 2021. <https://sumut.antaranews.com/berita/371457/teh-gambir-asal-pakpak-bharat-rambah-pasar-internasional>.
- Bachriadi, Dianto, dan Gunawan Wiradi. “Enam Dekade Ketimpangan; Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia.” *Agrarian Resource Centre, Bina Desa, KPA*, 2011, 101.
- Badan Ketahanan Pangan. *Direktori Perkembangan Konsumsi Pangan*. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2019. <http://bkp.pertanian.go.id/storage/app/media/PPID%202019/PRINT%20DIREKTORI%20KONSUMSI%20PANGAN%202019.pdf>.
- Bappeda Kab. Humbang Hasundutan. “Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Humbang Hasundutan 2016-2021.” Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Humbang Hasundutan, 2018. https://humbanghasundutankab.go.id/user_image/files/Perubahan%20RPJMD%202016-2021%20Perda%20No%202%20tahun%202018.pdf.
- Bappeda Kab. Pakpak Bharat. “Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pakpak Bharat 2016.” Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Pakpak Bharat, 2016.
- Bernstein, Henry. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Agrarian Change and Peasant Studies Series. Halifax, N.S. : Sterling, VA: Fernwood Pub. ; Kumarian Press, 2010.
- Bijman, Jos. “Contract Farming in Developing Countries: An Overview,” t.t., 30.
- Borras, Saturnino M., Cristóbal Kay, Sergio Gómez, dan John Wilkinson. “Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America.” *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études Du Développement* 33, no. 4 (Desember 2012): 402–16. <https://doi.org/10.1080/02255189.2012.745394>.
- Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian (BPPSDMP). “BPPSDMP - PISAgro, Kadin Dukung Kementan Capai Target Investasi dan Ekspor,” 23 November 2018. <http://bppsdp.pertanian.go.id/blog/post/bppsdp-pisagro-kadin-dukung-kementan-capai-target-investasi-dan-ekspor>.

- BPS. *Kabupaten Humbang Hasundutan Dalam Angka 2020*. Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Humbang Hasundutan, 2020.
<https://humbanghasundutankab.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=NzBhMGIXNmE3M2YzYzE4ZDBhMmYxNTAo&xzmn=aHRocHM6Ly9odWiiYW5naGFzdW5kdXRhbmthYi5icHMuZ28uaWQvcHVibGljYXRpb24vMjAyMC8wNS8yMC83MGEwYjE2YTczZjNjMThkMGEyZjE1MDQvazFidXBhdGVuLWhibWJhbmctaGFzdW5kdXRhbiikYWxhbS1hbmdrYSoyMDIwLmhobWw%3D&twoadfnorfeauf=MjAyMSoxMSoyOSAxNDowNTowMA%3D%3D>.
- . *Kabupaten Pakpak Bharat Dalam Angka 2021*. Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Pakpak Bharat, 2021.
<https://pakpakbharatkab.bps.go.id/publication/2021/02/26/c2d737dfd3a03a706435bbfo/kabupaten-pakpak-bharat-dalam-angka-2021.html>.
- . *Kecamatan Pollung Dalam Angka 2020*. Humbang Hasundutan: Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Humbang Hasundutan, 2020.
- Chambers, Robert. "Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience." *World Development* 22, no. 9 (1994): 1253–68. https://entwicklungspolitik.uni-hohenheim.de/uploads/media/Day_4_-_Reading_text_6.pdf.
- . "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal." *World Development* 22, no. 7 (Juli 1994): 953–69. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(94\)90141-4](https://doi.org/10.1016/0305-750X(94)90141-4).
- "Dunia di Ambang Krisis Pangan, Apa Strategi Pemerintah?" KOMPASTV, 21 April 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=XBO-gJjrstw>.
- Ekonomi, Warta. "Dukung Food Estate, Kementan Kawal Kerja Sama Off Taker dan Gapoktan." *Warta Ekonomi*. Diakses 17 Oktober 2021.
<https://www.wartaekonomi.co.id/read320638/dukung-food-estate-kementan-kawal-kerja-sama-off-taker-dan-gapoktan>.
- ESCR-Net, Zago Brothers, dan FIAN. *The Power of the 99% to Stop Corporate Capture*, 2021.
[https://www.fian.org/files/files/capture_of_the_united_nations_eng_web_\(1\).pdf](https://www.fian.org/files/files/capture_of_the_united_nations_eng_web_(1).pdf).
- FAO. "Country Report on The State of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture - Indonesia," t.t.
- . *COVID-19 and the Role of Local Food Production in Building More Resilient Local Food Systems*. FAO, 2020. <https://doi.org/10.4060/cb1020en>.
- Fernández, Carmen García. "Benzoin, a Resin Produced by *Styrax* Trees in North Sumatra Province, Indonesia." Dalam *Forest Products, Livelihoods, and Conservation: Case Studies of Non-/Timber Forest Product Systems*, oleh Center for International Forestry Research. Bogor Barat, Indonesia: CIFOR, 2004.
<http://books.google.com/books?id=BgXbAAAAMAAJ>.
- FIAN Indonesia. "Pangan dan Pertanian Kita Terancam oleh UU Cipta Kerja: Pernyataan Sikap FIAN Indonesia atas Pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja," 2020.
- Mongabay.co.id. "Food Estate Di Humbang Hasundutan Mulai Jalan, Bagaimana Keterlibatan Petani?," 24 Januari 2021.
<https://www.mongabay.co.id/2021/01/24/food-estate-di-humbang-hasundutan-mulai-jalan-bagaimana-keterlibatan-petani/>.
- merdeka.com. "Food Estate Melalui Berbagai Kajian Dan Sudah Tepat Sasaran," 25 Agustus 2021. <https://www.merdeka.com/peristiwa/food-estate-melalui-berbagai-kajian-dan-sudah-tepat-sasaran.html>.
- "General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)." *Office of the High Commissioner for Human Rights*, 1999, 9.

- Gereffi, Gary. "A Commodity Chains Framework for Analyzing Global Industries," 1999.
- Goldstein, Jenny. "Carbon Bomb: Indonesia's Failed Mega Rice Project." *Environment & Society Portal*, 30 April 2016.
<https://www.environmentandsociety.org/arcadia/carbon-bomb-indonesias-failed-mega-rice-project>.
- GRAIN. "Grow-ing Disaster; The Fortune 500 goes farming." Report. GRAIN, Desember 2016. <https://grain.org/article/entries/5622-grow-ing-disaster-the-fortune-500-goes-farming>.
- Grow Asia. "Meet Our Indonesia Partnerships' New Executive Director, Insan Syafaat." *growasia*, 15 Januari 2021. <https://www.growasia.org/post/meet-our-indonesia-partnerships-new-executive-director-insan-syafaat>.
- Gunawan. "Tantangan UU Cipta Kerja Terhadap Pemenuhan Hak atas Pangan." *FIAN Indonesia Policy Paper 2/FIAN-INA/07-2* (2021).
- Hadiprayitno, Irene I. "Food Security and Human Rights in Indonesia." *Development in Practice*, Februari 2010.
- Hertanti, Rachmi. "Food Estate & Daya Saing Ekonomi Indonesia dalam Agenda GVC." September 2020.
- Hertanti, Rachmi, Hafidz Arfandi, Rahmat Maulana Sidik, Olisias Gultom, M. Teguh Maulana, dan Muslim Silaen. "Framing Paper IGJ: RUU Omnibus Cipta Lapangan Kerja." *Seri Framing Paper IGJ*, April 2020.
- Huggins, Christopher David. "Control Grabbing' and Small-Scale Agricultural Intensification: Emerging Patterns of State-Facilitated 'Agricultural Investment' in Rwanda." *The Journal of Peasant Studies* 41, no. 3 (4 Mei 2014): 365-84.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2014.910765>.
- HumbangHasundutankab.go.id. "Bupati Humbahas Saksikan Penandatanganan PKS Food Estate Pola Kemitraan Investor." *HumbangHasundutankab.go.id*. Diakses 7 Juli 2021. <https://humbanghasundutankab.go.id/main/index.php/read/news/2105>.
- . "Bupati Humbahas Serahkan Benih Kentang Kepada Petani." *HumbangHasundutankab.go.id*. Diakses 10 Desember 2021.
<https://humbanghasundutankab.go.id/main/index.php/read/news/33>.
- ICEL. "Analisis Hukum Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan Lindung." *Seri Analisis Kebijakan Kehutanan dan Lahan*. Indonesian Center for Environmental Law, 18 Desember 2020. https://icel.or.id/wp-content/uploads/ICEL_Seri-Analisis-Food-Estate-Rev.2.opt_.pdf.
- IPES-Food. "COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions." *Communique*, April 2020.
- "JAKARTA FOOD SECURITY SUMMIT 5 - COVID-19, MOMENTUM UNTUK MENDUKUNG PETANI, PETERNAK DAN NELAYAN," 18 November 2020.
<https://www.youtube.com/watch?v=mnwcxoAcaF4>.
- Republika Online. "Kementan-PISAgro Komitmen Bangun Klaster Pertanian," 16 November 2018. <https://republika.co.id/share/piak1q453>.
- Kementrian Pertanian. *Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non Beras (2020-2024)*, 2020.
<http://bkp.pertanian.go.id/storage/app/media/Bahan%202020/Roadmap%20Diversifikasi%20Pangan%202020-2024.pdf>.
- <https://www.agronet.co.id/>. "Kemitraan Pertanian Berkelanjutan PISAgro." Diakses 19 November 2021. <https://www.agronet.co.id/detail/indeks/korporat/3168-Kemitraan-Pertanian-Berkelanjutan-PISAgro>.

- Kompas. "Dana Rp 1,062 Triliun Buat Infrastruktur Food Estate Sumatera Utara Halaman all." KOMPAS.com, 28 Oktober 2020.
<https://properti.kompas.com/read/2020/10/28/201404721/dana-rp-1062-triliun-buat-infrastruktur-food-estate-sumatera-utara>.
- Lang, Tim, dan Michael Heasman. *Food Wars: The Global Battle for Minds, Mouths, and Markets*. London ; Sterling, VA: Earthscan, 2004.
- "Laporan Kunjungan Kerja Spesifik Komisi IV DPR RI dalam Rangka Pengawasan Pelaksanaan Program Food Estate Berbasis Hortikultura di Kabupaten Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara Masa Sidang IV Tahun Sidang 2020-2021, 25 s.d. 27 Maret 2021." Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2021.
<https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K4-12-7a4488fcf824c79982687f09bbc850b.pdf>.
- McCarthy, John F., dan Krystof Obidzinski. "Framing the Food Poverty Question: Policy Choices and Livelihood Consequences in Indonesia." *Journal of Rural Studies* 54 (Agustus 2017): 344-54. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.06.004>.
- McCarthy, John F, Yunita Triwardani Winarto, Henri Sitorus, Pande Made Kutaneegara, dan Vania Budianto. "COVID-19 and Food Systems in Indonesia." ACIAR, COVID-19 and food systems in the Indo-Pacific, 2020, 52.
<https://www.aciar.gov.au/publication/covid-19-and-food-systems-indo-pacific/4-covid-19-and-food-systems-indonesia>.
- McDonnell, John E. "The Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE): An Ecologically Induced Genocide of the Malind Anim." *Journal of Genocide Research* 23, no. 2 (3 April 2021): 257-78. <https://doi.org/10.1080/14623528.2020.1799593>.
- "Menelan Hutan Indonesia." Environmental Paper Network, Yayasan Pusaka, GRAIN, WALHI Papua, Greenpeace, Global Forest Coalition, KSPPM, Biofuelwatch, Rainforest Rescue, Maret 2021. <https://www.walhi.or.id/uploads/buku/2021-03-Swallowing-Indonesias-forests-Bahasa-Indonesia.pdf>.
- Miller, David, dan Claire Harkins. "Corporate Strategy, Corporate Capture: Food and Alcohol Industry Lobbying and Public Health." *Critical Social Policy* 30, no. 4 (November 2010): 564-89. <https://doi.org/10.1177/0261018310376805>.
- Neilson, Jeff, dan Josephine Wright. "The State and Food Security Discourses of Indonesia: Feeding the Bangsa." *Geographical Research* 55, no. 2 (Mei 2017): 131-43.
<https://doi.org/10.1111/1745-5871.12210>.
- Neilson, Jeffrey. "Value Chains, Neoliberalism and Development Practice: The Indonesian Experience." *Review of International Political Economy* 21, no. 1 (2 Januari 2014): 38-69. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.809782>.
- "New Vision for Agriculture - Climate Initiatives Platform." Diakses 24 November 2021.
https://climateinitiativesplatform.org/index.php/New_Vision_for_Agriculture.
- SK Specialties Sdn Bhd. "Our Fertilizer - SK Cote® Precise, Plus & Single - SK Specialties." Diakses 10 Desember 2021. <https://www.skspecialties.com.my/product/>.
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani (t.t.).
- PISAgro. "The Farm - Featured Agriculture Reporting Magazines," 2021.
<https://www.pisagro.org/pdf/BuletinTheFARM01-4.pdf>.
- Republika Online. "PISAgro Siapkan Kurikulum Kopi dan Kakao," 10 Desember 2018.
<https://republika.co.id/share/pjhxvi430>.
- "PT. ATS INTI SAMPOERNA - Tentang ATS Inti Sampoerna." Diakses 10 Desember 2021.
<https://atsintisampoerna.com/profil>.

- “PT Indofood Lirik Kentang Dolok Sanggul, Ini Alasannya - Tribun-medan.com.” Diakses 10 Desember 2021. <https://medan.tribunnews.com/2018/04/13/pt-indofood-lirik-kentang-dolok-sanggul-ini-alasannya>.
- Purwanto, Y, E.B. Walujo, dan E Munawaroh. “The ethnobotany of benzoin (*Sytrax* spp.).” *Journal of Tropical Ethnobiology* III, no. 1 (2005): 18–34. <http://jte.pmei.or.id/index.php/jte/article/view/19>.
- Russell Feed & Supply. “Russell Feed & Supply.” Diakses 10 Desember 2021. <https://www.russellfeedandsupply.com>.
- Indonesia for Global Justice. “RUU Cipta Kerja Adopsi Rezim Pasar Bebas Yang Mengancam Kedaulatan Petani dan Pangan Nasional,” 23 September 2020. <https://igj.or.id/ruu-cipta-kerja-adopsi-rezim-pasar-bebas-yang-mengancam-kedaulatan-petani-dan-pangan-nasional/>.
- Savitri, Laksmi A. *Korporasi dan Perampasan Lahan*. Yogyakarta: Insist Press, 2014.
- Savitri, Laksmi A, Iwan Nurdin, Dian Pratiwi Pribadi, dan KIBAR. “Merentankan Yang Rentan: Kajian awal tentang kondisi petani Kediri dalam jeratan rantai distribusi pangan global semasa pandemi.” FIAN Indonesia, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif, Oxfam, Oktober 2020.
- Savitri, Laksmi A, dan Khidir M. Prawirosusanto. “Kebun Pangan Skala Luas di Ketapang: Menggambar Angan-Angan tentang Surplus Produksi.” *Jurnal Analisis Sosial* 19, no. 1 (Agustus 2015): 57–72.
- Stake, Robert E. “Studi Kasus.” Dalam *Handbook of Qualitative Research*, disunting oleh Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, 299–315. Terjemahan Bahasa Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Tabloid Sinar Tani. “Sebagai Program Super Prioritas, Inilah Empat Pilar Food Estate.” Tabloid Sinar Tani. Diakses 25 November 2021. <https://tabloidsinartani.com/detail/indeks/pangan/17403-Sebagai-Program-Super-Prioritas-Inilah-Empat-Pilar-Food-Estate>.
- “The Andersons Plant Nutrient Group.” Diakses 10 Desember 2021. <https://andersonsplantnutrient.com/>.
- Indonesia for Global Justice. “Tunduk Pada WTO, Omnibus Law Ancam Kedaulatan Pangan,” 12 Maret 2020. <https://igj.or.id/tunduk-pada-wto-omnibus-law-ancam-kedaulatan-pangan/>.
- Valente, Flavio Luiz Schieck. “The Corporate Capture of Food and Nutrition Governance Revisited: A Threat to Human Rights and People’s Sovereignty,” Colloquium Paper No. 62:11. The Hague, Netherlands, 2016. https://www.iss.nl/sites/corporate/files/62-ICAS_CP_Valente.pdf.
- Vicol, Mark. “Is Contract Farming an Inclusive Alternative to Land Grabbing? The Case of Potato Contract Farming in Maharashtra, India.” *Geoforum* 85 (Oktober 2017): 157–66. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.07.012>.
- WALHI. “Food Estate Menakar Politik Pangan Indonesia; Kajian atas Proyek Food Estate Kalimantan Tengah.” WALHI dan Pantau Gambut, 2021. <https://www.pantaugambut.id/uploads/default/articles/document/Food-Estate-Menakar-Politik-Pangan-Indonesia.pdf>.
- White, Ben. “Inti dan Plasma: Pertanian Kontrak dan Pelaksanaan Kekuasaan di Dataran Tinggi Jawa Barat.” Dalam *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*, disunting oleh Tania Murray Li, 293–329. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002.

- White, Ben, dan Hanny Wijaya. "What kind of labour regime is contract farming? Contracting and sharecropping in Java compared." *Journal of Agrarian Change*, 2021.
- . "What Kind of Labour Regime Is Contract Farming? Contracting and Sharecropping in Java Compared." *Journal of Agrarian Change*, 21 Oktober 2021, joac.12459. <https://doi.org/10.1111/joac.12459>.
- World Bank (Washington, District of Columbia), ed. *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Washington: World Bank Group, 2019.
- Yayasan Madani Berkelanjutan. "Menakar Ancaman Terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan," 2021.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

KRONOLOGI IMPLEMENTASI PROYEK FOOD ESTATE DI LEVEL NASIONAL, PROVINSI-KABUPATEN, DAN KECAMATAN-DESA

Bulan, tahun	Proses di level nasional	Proses level provinsi - kabupaten	Proses di lapangan (lokasi implementasi, Desa Riaria)
April 2020	28 April: Arahkan Presiden kepada Kementrian/Lembaga untuk melakukan peningkatan produksi pertanian melalui lahan gambut dan rawa		
Mei 2020	5 Mei: (Rapat Terbatas tentang Antisipasi Dampak Kekeringan Bahan Pangan Pokok) Presiden memberi arahan soal ketahanan pangan dalam menanggapi himbauan FAO tentang potensi krisis pangan ¹³⁸ .		
	Sebagai tindak lanjut atas arahan presiden, Pemerintah menginisiasi kegiatan prioritas peningkatan ketersediaan pangan melalui proyek Food Estate di Kalimantan Tengah		
Juni 2020	2 Juni: Rapat Intern Kabinet tentang Food Estate		
	23 Juni: Rapat Koordinasi Terbatas Tingkat Menteri oleh Menteri Koordinator Bidang		

¹³⁸ Lihat lebih lanjut pada <https://setkab.go.id/3-arahan-presiden-antisipasi-dampak-kekeringan-terhadap-stok-bahan-pokok/>

	<p>Perekonomian, membahas persiapan Food Estate di Kalimantan Tengah.</p> <p>Presiden menyampaikan arahan pengembangan Food Estate di lima provinsi dengan fokus awal di Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara. Presiden menyampaikan agar model bisnis Food Estate dibuat menggunakan pola pertanian modern.</p>		
Juli 2020	<p>1 Juli: Menteri Koordinator Kemaritiman dan Investasi Luhut Binsar Panjaitan dan Menteri Pertanian bertemu untuk menindaklanjuti kerjasama dalam implementasi Food Estate di Sumatera Utara. Menteri Pertanian menyampaikan jika kabupaten Humbang Hasundutan dipilih sebagai percontohan dengan tanaman komoditas kentan, bawang merah, dan bawang putih¹³⁹.</p>		
	<p>21 Juli: Menko Bidang Perekonomian menyampaikan surat kepada Presiden (surat nomor: PH.2.1-178/M.EKON/07/2020 tanggal 21 Juli 2020, tembusan Sekretaris Kabinet) terkait Izin Prakarsa Penyusunan RPerpres tentang Program Peningkatan Penyediaan Pangan di Kalimantan Tengah.</p>	<p>21 Juli: Pemkab Tapanuli Utara, mengajukan surat ke KLHK dengan Nomor 660/2548/20.4.3/VII/2020 Tentang Usulan Perubahan Kawasan Hutan seluas 50.000 hektar untuk Proyek Strategis Nasional.</p>	<p>Investor/offtaker sudah datang dan membuat pertemuan, mensosialisasikan tawaran kerja sama kepada masyarakat. Pertemuan hanya melibatkan pengurus-pengurus kelompok tani.</p>

¹³⁹ Merdeka.com, 'Kementan Jadikan Humbang Hasundutan Proyek Percontohan Food Estate', 1 Juli 2020, <https://www.merdeka.com/uang/kementan-jadikan-humbang-hasundutan-proyek-percontohan-food-estate.html>

Agustus 2020		22 Agustus: Bupati Humbang Hasundutan mengajukan surat ke Gubernur Sumatera Utara melalui Surat Nomor 660/225/HH/VIII/2020 tentang Permohonan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) di Humbang Hasundutan.	Proses pembukaan lahan di lokasi FE (215 ha) di desa SiRiaria dimulai.
		25 Agustus: Pemkab Pakpak Barat mengajukan surat ke KLHK dengan nomor surat 522/2211/1219.230/VII/2020 tentang Pengajuan Alih Fungsi Hutan di Kabupaten Pakpak Bharat seluas 11.474 hektar. Peruntukannya ditujukan untuk pengembangan pertanian dan peternakan skala besar.	
September 2020	10 September: FGD dan serah terima data hasil survei Inventarisasi Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) untuk proyek Food Estate.	7 September: Gubernur Sumatera Utara menyetujui permohonan Bupati Humbang Hasundutan terkait perubahan fungsi kawasan hutan. Gubernur mengajukan perubahan peruntukan seluas 19.120 hektar untuk Food Estate dan 1.154 hektar untuk Kebun Raya ¹⁴⁰ .	
	23 September: Rapat Terbatas tentang Lanjutan Pembahasan Food Estate. Presiden		

¹⁴⁰ Lihat Surat Permohonan Gubernur Sumatera Utara kepada Kementerian LHK Nomor 522/6620/2020 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan untuk Pembangunan Food Estate dalam rangka Mendukung Ketahanan Pangan dan Pembangunan Kebun Raya di Kabupaten Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara.

	menyampaikan arahan agar lokasi Food Estate dikembangkan di 5 (lima) provinsi dengan fokus terlebih dahulu pada 2 lokasi Food Estate yaitu Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara.		
	29 September: Rapat Koordinasi Eselon I untuk Menyusun Rencana Perpres tentang Program Penyediaan Pangan Berbasis Food Estate yang dilaksanakan di 5 provinsi yakni Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Papua dan Nusa Tenggara Timur.		
Oktober 2020	12 & 20 Oktober: Rapat koordinasi pengintegrasian korporasi petani dan Food Estate.	12 Oktober: Gubernur Sumatera Utara mengirim surat usulan ke KLHK tentang perubahan fungsi dan kawasan hutan untuk pembangunan Food Estate menjadi 61.042 ha di Kab. Tapanuli Utara, Humbang Hasundutan, Tapanuli Tengah, dan Pakpak Bharat.	Hasil verifikasi dan validasi oleh oleh Tim Hortikultura Kementan bahwa luas lahan yang akan diolah oleh tujuh Kelompok Tani yakni sekitar 222,9 hektar. Komoditas utama yang akan dikembangkan adalah bawang merah, bawang putih dan kentang.
	26 Oktober: Terbitnya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.24/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2020 Tentang Penyediaan Kawasan Hutan Untuk Pembangunan Food Estate		24 Oktober: Pembentukan pengurus dan struktur organisasi Kelembagaan Ekonomi Petani Koperasi atau Badan Usaha Milik Petani (BUMP) Tunas Harapan Pollung.
			27 Oktober: penyerahan 87 sertifikat lahan petani FE oleh presiden Joko Widodo di Stadion Simangaronsang, Dolok Sanggul, Kab. Humban Hasundutan.

			31 Oktober: Sosialisasi Percepatan Tanam kegiatan Program Food Estate di Humbang Hasundutan. Termasuk pembahasan bantuan APBN bagi Kelompok Tani ¹⁴¹ .
November 2020	<p>25 November: Kementrian LHK menerbitkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor SK.448/MENLHK/SETJEN/PLA.2/2020 tentang Perubahan Fungsi Dalam dan Antar Fungsi Pokok Kawasan Hutan.</p> <p>Keputusan Kemen LHK:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hutan Produksi Terbatas & Hutan Produksi Tetap → Hutan Produksi Konversi FE: 12.790 ha 2. Hutan Produksi Terbatas → Hutan Lindung: 3528 ha 3. Pencadangan Hutan Produksi Terbatas & Hutan Produksi Tetap untuk Pembangunan FE: 21.152 ha 		<p>17 November:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi dan pengenalan Korporasi Petani oleh Kementan. • Rapat BUMP Tunas Harapan mencakup advokasi dan edukasi Korporasi Petani/BUMP kepada petani, pembentukan Gabungan Kelompok Tani, dan target rencana kerja. • Pendampingan dan pelatihan pembentukan korporasi petani (BUMP) oleh Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian (BPPSDMP) khususnya Pusat Penyuluhan Pertanian (Pusluhtan)¹⁴².

¹⁴¹ Bantuan meliputi kebutuhan pengolahan lahan sampai pascapanen, mencakup: biaya pengolahan lahan, kompos, benih, biaya tenaga kerja (HOK), mulsa, pupuk, insektisida, POC, pupuk hayati cair, pestisida, dan tempat pascapanen. Bantuan APBN juga mencakup pembuatan jalan ke lokasi lahan, pembangunan saluran irigasi, dan penguatan sinyal untuk akses komunikasi.

¹⁴² Lihat 'Dukung Food Estate, BPPSDMP Sosialisasikan Pengembangan Kawasan Di Humbang Hasundutan'. Diakses 30 September 2021. <https://www.swadayaonline.com/artikel/7479/Dukung-Food-Estate-BPPSDMP-Sosialisasikan-Pengembangan-Kawasan-di-Humbang-Hasundutan/>.

	Total area FE di Sumut dari kawasan hutan 33.492 ha		
			17 November: Penaburan pupuk Dolomit di lahan Kelompok Tani Sehati.
			20 November: Rapat evaluasi dan persiapan data BUMP Tunas Harapan dengan agenda merumuskan strategi untuk memastikan semua Poktan dalam data Calon Petani Calon Lahan (CPCL) bergabung dengan BUMP.
			23 November: Sosialisasi korporasi (BUMP) kepada penyuluh BPP Pollung oleh Penyuluh Pertanian Pusat.
			24 November: Sosialisasi korporasi (BUMP) dan budidaya bawang merah kepada Poktan Ria Kerja dan Tani Sehati.
			26 November: Tanam perdana bawang merah (Poktan Ria Kerja).
			30 November: Sosialisasi persiapan penanaman kentang kepada Poktan Karejo.
Desember 2020	22 Desember: Rapat PAK Rencana Perpres Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (Food Estate).		4 Desember: Rapat Monitoring dan Evaluasi Program Pengembangan Food Estate di Sumut, yang

			<p>diselenggarakan di Institut Teknologi DEL Sumut pada tanggal 4 Desember 2020.</p> <p>Hasil Monev: Sekretariat Kabinet memberi rekomendasi kepada Kementrian/Lembaga terkait untuk segera menyusun dan menyelesaikan <i>masterplan</i> Food Estate Sumatera Utara.</p>
			3 Desember: Pengolahan lahan di lokasi Poktan Ria Bersinar dan Karejo untuk penanaman bawang putih dan kentang.
			8 Desember: Pendampingan pengadukan Trichoderma dan pupuk kompos kepada petani FE oleh Pendamping FE Dirjen Hortikultura dan Polbangtan Medan.
			12 Desember: Tanam perdana bawang putih Poktan Ria Bersinar. Tanam perdana kentang.
			<p>16-17 Desember: pemasangan mulsa di lahan kentang Poktan Karejo dan penanaman benih kentang varietas Atlantis.</p> <p>Tanam perdana bawang putih varietas Lumbu Ijo di lahan Poktan Tani Maju.</p>

			BUMP Tunas Harapan dibekukan, Kelompok Usaha Bersama (KUB) didirikan oleh Bupati Humbang Hasundutan sebagai pengganti BUMP.
			Musim tanam padi di lahan sawah desa SiRiaria. Alokasi tenaga kerja petani terpecah. Mayoritas perempuan menggarap lahan sawah, sementara laki-laki mengerjakan lahan FE.
Februari 2021	Pembentukan Tim Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Rencana Induk Kawasan Sentra Produksi Pangan (Food Estate) ¹⁴³ .		
	2 Februari: Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan. Peraturan ini memuat mekanisme penyediaan lahan di kawasan hutan untuk Food Estate, melalui (1) Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan, dan (2) Penetapan Kawasan Hutan untuk Ketahanan Pangan		
	21-24 Februari:		

¹⁴³ Lihat Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Kep.13/M.PPN/HK/02/2021 tentang Pembentukan Tim Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Rencana Induk Kawasan Sentra Produksi Pangan (Food Estate)

	Survey lapangan pengembangan lahan Food Estate Sumatera Utara Tahap II seluas 2000 ha di Kab. Humbang Hasundutan. Tujuan survey yakni untuk penajaman analisis pada lahan FE yang sudah ditentukan berdasarkan Kep. Men LHK SK.448. Dari total 2711 ha di Kab. Humbahas, hanya sekitar 2000 ha yang akan dikembangkan karena pertimbangan lokasi lahan yang berpencar dan aksesibilitas ¹⁴⁴ .		
Maret 2021	Pembentukan tim Platform Sistem Pangan Nasional berbasis Korporasi Petani dan Food Estate ¹⁴⁵ .		Panen perdana kentang dan bawang merah (Poktan Ria Kerja). Panen perdana masih berlangsung pada April karena waktu tanam tidak serempak bersamaan.
April 2021			Panen perdana bawang putih dengan hasil yang tidak memuaskan. Harga jual sangat rendah yakni Rp 5000/kg. Tidak ada petani bawang putih yang menjual hasil panen, alias disimpan oleh mereka sendiri. Petani kecewa.
Juni 2021	Kementrian Koordinator Maritim dan Investasi menunjuk Bupati Humbang Hasundutan Dosmar Banjarnahor sebagai Penanggung Jawab dan Dr. Van Basten Panjaitan sebagai Manajer Lapangan Food Estate.		Petani FE yang menjual hasil panen ke KUB pada Musim Tanam (MT) 1 baru menerima pembayaran atas penjualan hasil panen pertama mereka (bawang merah dan kentang), setelah selang 3 bulan dari

¹⁴⁴ Sumber: <https://ptpsw.bppt.go.id/index.php/berita/231-survey-lapangan-pengembangan-lahan-food-estate-di-kabupaten-humbang-hasundutan>

¹⁴⁵ Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Kep.24 / M.Ppn / Hw 03 / 2027 Tentang Pembentukan Tim Plattorm Sistim Pangan Nasional Bersasis Korporasi Petani Dan Food Estate Pasca Pandemi Covid-19.

			<p>panen. Keterlambatan pencairan membuat petani kecewa.</p> <p>Sementara dana 30% milik mereka tidak bisa dicairkan karena harus dibelanjakan dalam bentuk barang untuk keperluan MT 2.</p>
			<p>Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama antara Petani dan Investor di lokasi FE SiRiaria. Kesepakatan terjadi antara 3 investor (PT Panaraya, PT Eden Pangan Indonesia, dan PT BISI Internasional) dengan 6 petani untuk luasan lahan total 8,5 ha¹⁴⁶.</p>
			<p>Sebagian petani mulai bertanam tanaman komoditas non-FE (seperti kol).</p> <p>Sebagian petani yang merugi atau gagal panen tidak menggarap lagi lahan FE mereka.</p>
Juli 2021			<p>Sebagian petani lainnya menanam kembali bawang merah dan kentang secara mandiri, di luar pola kemitraan/kontrak.</p>

¹⁴⁶ HumbangHasundutankab.go.id. 'Bupati Humbahas Saksikan Penandatanganan PKS Food Estate Pola Kemitraan Investor'. HumbangHasundutankab.go.id. Accessed 7 July 2021. <https://humbanghasundutankab.go.id/main/index.php/read/news/2105>.

Agustus 2021			Petani FE yang ikut dalam proses sertifikasi lahan tahap 2 menolak menandatangani Surat Pernyataan yang dilampirkan sebagai syarat sertifikasi. Petani berkeberatan dengan klausul yang mengharuskan bersedia menerima pembangunan sarana prasarana bangunan investor di lahan mereka.
September 2021		8 September: BPN mengeluarkan Surat Keputusan persetujuan atas pengajuan lokasi FE dari bupati Humbang Hasundutan untuk lahan FE seluas 2086 ha yang terdapat di 3 desa yaitu SiRiaria, Parsingguran, dan Hutajulu. SK ini juga memuat peta lokasi tersebut.	1 September: Kemenkomarves melakukan sosialisasi sertifikasi tanah tahap kedua di desa Riaria dan seremonial panen kentang di areal petani demplot PT Indofood.
			Dana 30% hasil jual panen petani ke KUB belum dicairkan sementara KUB sudah dibekukan Bupati. Petani bingung siapa bertanggung jawab atas dana 30% mereka.
			Tenggat waktu penandatanganan Surat Pernyataan sebagai syarat proses Sertifikasi Lahan Tahap II. Sebagian besar petani telah menandatangani Surat Pernyataan tersebut.
			Petani sedang dalam fase memilih investor/ offtaker sebagai mitra kontrak. Sudah ada 4 perusahaan mensosialisasikan pola kontrak

			masing-masing (PT Indofood, PT Parnaraya, PT BISI Internasional, PT Champ)
			Pelaksanaan pola kontrak dengan investor untuk tanam kentang (dengan PT Indofood) bagi beberapa petani yang sudah bekerjasama; memasuki tahap penanaman.
			Proses perluasan pembukaan lahan FE di desa Parsingguran dan Hutajulu sudah berlangsung. Ada indikasi konflik lahan horizontal antara kedua desa terkait dengan luas dan tata-batas tanah warisan reklamasi tahun 1979.

Sumber:

1. Laporan Kinerja Asisten Deputi 4 Tahun 2020, Sekretariat Kabinet RI.
2. Laporan Kunjungan Kerja Spesifik Komisi IV DPR RI dalam Rangka Pengawasan Pelaksanaan Program Food Estate Berbasis Hortikultura di Kabupaten Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara Masa Sidang IV Tahun Sidang 2020-2021, 25 s.d. 27 Maret 2021.
3. Presentasi Delima Silalahi, "Mengenal Program Food Estate di Humbang Hasundutan", 14 April 2021, disampaikan pada lokatir penelitian Food Estate, FIAN Indonesia.
4. Wawancara petani FE SiRiaria, pengurus BUMS Tunas Harapan, staf ATR/BPN Humbang Hasundutan, Pendamping Lapangan Food Estate Dirjen Hortikultura Kementan.
5. Instagram BUMS Tunas Harapan Pollung, https://www.instagram.com/bump_tunasharapanpollung/

LAMPIRAN 2

LUASAN AREAL FOOD ESTATE (FE) DARI KAWASAN HUTAN YANG BISA DIKONVERSI MENURUT KEPUTUSAN MENTERI LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN RI NOMOR SK.448/MENLHK/SETJEN/PLA.2/2020 TENTANG PERUBAHAN FUNGSI DALAM DAN ANTAR FUNGSI POKOK KAWASAN HUTAN

Sumber	Kabupaten				Total
	Humbang Hasundutan	Pakpak Bharat	Tapanuli Utara	Tapanuli Tengah	
HPT menjadi HP Konversi FE	85	1332	3076	5078	9571
HP menjadi HP Konversi FE	2626	-	593	-	3219
Jumlah HPK FE	2771	1332	3669	5078	12.790

PENGEMBANGAN FOOD ESTATE DI APL UNTUK TAHAP PERTAMA ADALAH SELUAS 1000 HEKTAR DI DESA SIRIARIA, KEC. POLLUNG, KAB. HUMBANG HASUNDUTAN

Lokasi	Luasan	Alokasi		Komoditas
Desa SiRiaria	200 ha	Skema Kerjasama Kementrian Pertanian (Dirjen Hortikultura) dengan Kelompok tani mitra		Kentang, bawang merah, bawang putih
Desa SiRiaria	15 ha	Pengelolaan langsung oleh Balitbang Kementan		Kentang, bawang merah, bawang putih
Desa Hutajulu, Desa Parsingguran	785 ha	Pola kemitraan Petani – Investor/offtaker:		
		PT Indofood	310 ha	Kentang
		PT Calbee Wings	200 ha	
		PT Champ	250 ha	Kentang
		Lainnya	25 ha	
Desa SiRiaria, Hutajulu, Parsingguran	1086 ha*	Pola kemitraan Petani – Investor/offtaker		

Keterangan: total luas area FE sebagaimana diusulkan Bupati Humbang Hasundutan telah mendapat persetujuan dari Kemen ATR/BPN melalui surat keputusan tertanggal 8 September 2021, yang menyatakan luas total 2086 ha. Angka 1086 ha dalam baris terakhir di atas mengacu pada angka luas total yang sudah disetujui ini. Area mencakup Desa SiRiaria, Hutajulu, Parsingguran. Peneliti tidak memperoleh salinan surat keputusan ATR/BPN tersebut, hanya ditunjukkan ketika sesi wawancara informal dengan petugas lapangan ATR/BPN di Humbang Hasunduta.

PIHAK-PIHAK YANG TERLIBAT DALAM PERTANIAN FOOD ESTATE

Food Estate di Kabupaten Humbahas melibatkan 7 kelompok tani, 1 Kelembagaan Ekonomi Petani, sekitar 150 penyuluh swadaya dan 50 mahasiswa terdiri dari 30 orang mahasiswa Polbangtan Medan, 5 orang mahasiswa Universitas Tapanuli Utara, 10 orang alumni Polbangtan Medan dan 5 orang alumni USU serta 5 orang Dosen Pendamping.

Kelompok tani yang terlibat dalam program Food Estate di Kabupaten Humbahas berjumlah 7 kelompok yang terdiri dari 171 orang petani.

Nama Kelompok	Jumlah Anggota	Luas lahan (ha)
Ria Kerja	24	43
Ganda Marsada	23	32
Sehati	22	25
Maju	25	31
Ria Bersinar	21	19
Karejo	30	50
Sinar Jaya	26	15

TIM PELAKSANA FOOD ESTATE YANG DITUNJUK KEMENTERIAN KORDINATOR MARITIM DAN INVESTASI

Ketua: Bupati Humbang Hasundutan Dosmar Banjarnahor

Manajer Lapangan: Dr. Van Basten Panjaitan

Tugas tim Pelaksana FE (mulai Juni 2021)¹⁴⁷

Tugas:

1. Merencanakan, mengarahkan dan mengkoordinasikan operasional Food Estate Humbang Hasundutan, termasuk pengelolaan sarana dan prasarana.
2. Membentuk Tim Operasional yang akan membantu dalam pelaksanaan tugas Manajer Lapangan.
3. Merumuskan Inovasi kelembagaan dan mengawal hingga terbentuknya Badan Pengelola Kawasan Food Estate Sumatera Utara.
4. Memfasilitasi dan mengembangkan komunikasi yang efektif dan efisien antar pelaku agribisnis terutama dalam hal kerjasama antara petani dengan *offtaker*.

Agenda terdekat:

1. Inventarisasi lahan petani untuk lanjut MT 2 (215 Ha), dilanjutkan konsolidasi Petani/Poktan untuk MT 2. Sedangkan untuk petani pada lahan 785 Ha dalam proses pemetaan CPCL.
2. Konsolidasi Pendamping/Penyuluh Petani.
3. Pertemuan dengan Tim Teknis Investor/Off-taker untuk finalisasi rincian kerjasama.
4. Penataan Infrastruktur pertanian hingga penataan wilayah koordinasi badan pengelola dalam perumusan Peraturan Presiden (Perpres) atau Peraturan Daerah.

¹⁴⁷ HumbangHasundutankab.go.id. 'Bupati Humbang Hasundutan Dorong Percepatan Pengembangan Food Estate'. HumbangHasundutankab.go.id. Accessed 7 July 2021. <https://humbanghasundutankab.go.id/main/index.php/read/news/1965>.

LAMPIRAN 3

SURAT PERNYATAAN YANG DIANGGAP SEBAGAI SURAT KONTRAK ANTARA PETANI DENGAN PT EWINDO

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : [REDACTED]

Alamat :

No HP / Telp :

Selaku Koordinator Petani Kloter 1-2 *Food Estate* yang mewakili petani dengan daftar dan identitas sebagaimana pada Lampiran 1, dengan ini menyatakan kesiapan menjadi Petani Mitra PT East West Seed Indonesia (EWINDO) dan bersedia mematuhi ketentuan-ketentuan sebagai Petani Mitra yang diberlakukan oleh PT EWINDO.

Adapun ketentuan tersebut di atas adalah sebagai berikut:

1. Tidak diperkenankan untuk menanam benih bawang merah dari biji (*true shallot seed*) di lahan perhutani, atau pun di lahan PTPN, kecuali ada surat izin tertulis di atas materai sebagai bukti pemberian izin yang sah dari pihak Perhutani atau pun dari PTPN.
2. Tidak diperkenankan untuk memindahtangankan benih bawang merah dari biji (*true shallot seed*) yang telah diterima sebelum ada persetujuan dari petugas PT EWINDO secara tertulis.
3. Tidak diperkenankan untuk menjual dan atau memindahtangankan benih bawang merah (*baik yang belum tumbuh, maupun yang sudah tumbuh*) sebelum ada persetujuan dari Petugas PT EWINDO secara tertulis.
4. Tidak diperkenankan untuk menjual benih bawang merah dari biji (*true shallot seed*) atau hasil panen baik sebagian, maupun seluruhnya kepada pihak ketiga manapun (bukan kepada PT EWINDO).
5. Tidak diperkenankan untuk menerima titipan hasil panen dari petani yang tidak terdaftar atau petani yang sudah mengundurkan diri dari keanggotaan Petani Mitra PT EWINDO.
6. Melaporkan Kondisi Benih, Pertumbuhan Tanaman, dan Hasil Panen dari Bibit Import, maupun Lokal, adapun untuk data tanam (kesiapan lahan, waktu tanam, dan lokasi tanam), dan untuk Data Panen (tanggal rencana panen, jumlah hasil panen baik untuk dikirim ke pabrik, maupun untuk dibuat bibit turunan).
7. Kelancaran Piutang Benih.

Apabila tidak mengikuti ketentuan poin 1, 2, 3, 4, 5, dan 6, maka dengan ini atas nama PT EWINDO akan memberikan sanksi sebagai berikut:

1. Dengan sangat menyesal kami PT EWINDO memutuskan saudara dari Keanggotaan sebagai Petani Mitra sampai batas waktu yang tidak ditentukan dan memberhentikan pemberian pinjaman benih.
2. **Tidak diperkenankan** untuk mengikuti program kerja sama penanaman bawang merah dari biji (*true shallot seed*), dan program lainnya dengan PT EWINDO atas beban benih petani lain.
3. Apabila petani melanggar ketentuan **poin 1 dan 2** maka petani dianggap melakukan **penggelapan barang** yang sudah dijamin ke PT EWINDO dan akan diproses secara hukum yang berlaku di Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya, agar yang berkepentingan menjadi maklum dan mengetahuinya.

Humbang Hasundutan, 12 Agustus 2021

Petani,

(.....)

Mengetahui,

Glenn Pardede
Presiden Direktur PT EWINDO

Manombang Siregar
Koordinator Petani Kloter 1-3

Menyetujui,

Dr. Van Basten Pandjaitan
Manager Lapangan Food Estate Humbang Hasundutan

atatan :

Checklist

- Melampirkan Photo Copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang berlaku ☐
- Melampirkan Photo Copy Kartu Keluarga (KK) yang berlaku ☐
- Mengisi Surat Pernyataan ☐
- Daftar nama petani mitra ☐

LAMPIRAN 4

SURAT PERNYATAAN SEBAGAI SYARAT MENGIKUTI PROSES SERTIFIKASI TANAH

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama :
NIK :
Tempat Tgl Lahir :
Alamat :
Pekerjaan :
No. HP/ Telepon :

dengan ini menyatakan:

1. Bahwa saya bersedia mengikuti Program Pemerintah dalam kegiatan *Food Estate* berbasis Hortikultura melalui pola Kemitraan dengan Investor/*off-taker*;
2. Bahwa saya tidak akan mengalihkan (menjual/menghibahkan/menyerahkan) tanah tersebut kepada pihak-pihak lain apabila tanah tersebut telah disertipikatkan, kecuali kepada ahli waris yang sah;
3. Bahwa saya tidak akan mengalihfungsikan tanah yang disertipikatkan tersebut menjadi tanah non pertanian atau untuk kegiatan lain dan akan tetap mempertahankan penggunaan tanah untuk Kegiatan *Food Estate*;
4. Surat Pernyataan ini berlaku selama program *Food Estate* berlangsung sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikianlah Surat Pernyataan ini saya perbuat dalam keadaan sadar dan tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Yang Membuat Pernyataan,

Doloksanggul, Tanggal.....2021

Materai Rp. 10.000

.....



FIAN
INDONESIA

FIAN INDONESIA

FIAN Indonesia adalah organisasi masyarakat sipil nirlaba, independen, dan berbentuk perkumpulan, yang memiliki visi untuk menciptakan tatanan masyarakat Indonesia yang adil dan demokratis dimana setiap orang dapat menikmati semua hak-hak dasarnya secara penuh, terutama hak atas pangan dan gizi yang memadai untuk kelangsungan hidup yang bermartabat. FIAN melakukan advokasi hak atas pangan dan gizi yang memadai berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dan seluruh aturan internasional terkait hak asasi manusia dan mempromosikan kerja-kerja untuk pemajuan dan pemaknaan yang progresif atas hak atas pangan dan gizi yang memadai bagi generasi masa kini dan masa depan, sambil mengakui pentingnya kedaulatan pangan. Saat ini, kerja-kerja FIAN berfokus pada kampanye publik dan advokasi hak atas pangan dan gizi yang terkait tiga isu: perempuan, anak, dan kelompok rentan dalam pangan; jerat korporasi (corporate capture) dalam sistem pangan; dan krisis destruktif terkait pangan, ekologi, dan iklim



KELOMPOK STUDI DAN PENGEMBANGAN PRAKARSA MASYARAKAT (KSPPM)

Diinisiasi dengan nama KSPH (Kelompok Studi Penyadaran Hukum) pada 4 Februari 1984 dan berganti nama menjadi KSPPM, KSPPM menaruh perhatian pada realitas kemiskinan, kondisi politik dan demokrasi, pelanggaran dan kekerasan terhadap hak asasi manusia, dan dampak buruk yang ditimbulkan pembangunan terhadap lingkungan dan hak-hak rakyat atas SDA. Dalam kerangka itu, lembaga ini melakukan kerja-kerja studi dan riset, pengorganisasian, pendidikan populer, dan advokasi untuk mendampingi rakyat (petani) marginal di Tapanuli, Sumatera Utara. Saat ini KSPPM melayani 3 wilayah: Humbang-Silindung, Toba, dan Samosir.



PETRASA

PETRASA adalah sebuah organisasi non pemerintah yang didirikan oleh beberapa orang akademisi, teolog dan aktivis yang prihatin terhadap kondisi petani. Berdiri pada tanggal 21 Juli 2001 dan melakukan pelayanan di Dataran Tinggi Sumatera bagian Utara, PETRASA bervisi mewujudkan petani selaras alam yang berdaulat, bermartabat, dan sejahtera. Hal ini dilakukan PETRASA dengan penguatan organisasi petani, membangun koalisi, jaringan dengan lembaga-lembaga yang sevisi, semisi di tingkat lokal, nasional, regional dan internasional, dan bekerjasama dengan pengambilan keputusan, pemerintah, dan legislatif untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tentang pertanian selaras alam. Di dalam PETRASA sendiri terdapat empat divisi: Pertanian dan Peternakan (pendidikan dan latihan terkait sistem ekonomi rakyat dan pertanian selaras alam), Advokasi dan Jaringan (membangun jaringan antarpetani dan antarlembaga), dan Pemasaran (memasarkan produk pertanian organik dan Fair Trade)



Yayasan BITRA Indonesia, didirikan tahun 1980 di Medan, Sumatera Utara dengan nama Bintarni dan resmi menggunakan nama BITRA tahun 1986, adalah organisasi nirlaba yang bertujuan mendampingi masyarakat mengembangkan SDA dan SDM dalam upaya meningkatkan taraf hidup, kesejahteraan dan martabat dalam pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan, dan meneguhkan/memperkuat partisipasi masyarakat marginal dalam memecahkan masalah dihadapi. BITRA bermisi melakukan pendidikan kritis, peningkatan kapasitas untuk keberdayaan masyarakat, mendorong dan memperjuangkan kemandirian rakyat melalui ekonomi kerakyatan terintegrasi dan IT, mendorong & memperjuangkan lahirnya kebijakan berbasis data dan pengalaman empiris yang berpihak pada kaum marginal, inklusif & berperspektif gender, membangun & memperkuat aliansi strategis untuk transformasi sosial, politik, ekonomi & lingkungan dan yang terakhir adalah membangun ketahanan masyarakat dalam menghadapi perubahan iklim & bencana. Hal ini dilakukan melalui program pengembangan masyarakat, advokasi, teknologi informasi & komunikasi dan studi (riset), dokumentasi & publikasi. BITRA menginisiasi berdirinya Taman Nasional Batang Gadis (TNBG) untuk konservasi dan rehabilitasi lahan kritis, mendorong ruang pasar bersama, dan perluasan hasil bumi petani.

Konsorsium Pembaruan Agraria Wilayah Sumatera Utara (KPA Wilayah Sumut) adalah pelaksana program KPA pada tingkat propinsi yang dibentuk atas inisiatif anggota di wilayah berdasarkan kondisi dan dinamika wilayah. Berkoordinasi langsung dengan Sekretaris Jenderal KPA untuk menjalankan program bersama anggota di wilayah, KPA Sumut bertujuan untuk mempercepat pencapaian tujuan-tujuan KPA di wilayah Sumatera Utara sebagai Organisasi Non Pemerintah yang beranggotakan Organisasi Petani, Masyarakat adat, Nelayan, Perempuan, NGO dan akademisi yang memperjuangkan perwujudan Pembaruan Agraria sejati di Indonesia (keadilan dalam penguasaan, kepemilikan dan pengelolaan sumber-sumber agraria, baik dengan cara redistribusi maupun pengakuan atas sumber-sumber agraria masyarakat adat; buruh, tani miskin, buruh nelayan, dan nelayan miskin, serta masyarakat miskin kota, ataupun peningkatan produksi pertanian dan jaminan pasar yang berkeadilan. Saat ini Konsorsium Pembaruan Agraria Wilayah Sumatera Utara (KPA Wilayah Sumut) di pimpin oleh Koordinator Wilayah (Korwil) yakni Hawari Hasibuan.





FOOD ESTATE:

PERAMPASAN KONTROL DAN INDIKASI PELANGGARAN HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

Laporan Studi Pelaksanaan Proyek Food Estate di Sumatera Utara

Februari 2022

