

**Research Article**

**Proyek Strategis Nasional Bernama Food Estate: Ancaman Otonomi Petani dan Keragaman Sumber Pangan Lokal di Desa Umbu Mamijuk, Sumba Tengah<sup>1</sup>**

**Almonika Cindy Fatika Sari**  
Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada  
almonika.cindy.f@ugm.ac.id

**ABSTRACT**

Human physical well-being depends on whether individuals have adequate food to be free from hunger and obtain the necessary nutrition and energy for a dignified existence. Therefore, food security is not only about the availability and sufficiency of food for a nation but also about the affordability and sustainability of the food itself. In order to achieve national food security amid the global food crisis, President Joko Widodo launched a National Strategic Project called the Food Estate program in several locations, one of which is Central Sumba. This study aims to examine the regulations governing the development of food estates and their implementation in Central Sumba, as well as the impact of the project's presence. This empirical legal research was conducted in Umbu Mamijuk Village using a socio-legal approach to gain an understanding of the non-legal factors influencing the functioning of the law itself. The research reveals that the farmer-corporate-based food estate project and the public-private partnership scheme may threaten farmers' autonomy. The project positions agribusiness corporations as the drivers that can steer policies according to the logic and interests of the private sector (market). Furthermore, the capital-intensive agricultural mechanization within the food estate project reinforces farmers' dependence on the market. Additionally, the selection of food commodities tends to follow market demand, and monoculture practices may threaten local food diversity.

**Keywords:** *Food Estate; National Strategic Project; Farmers' Autonomy; Local Food; Central Sumba*

**ABSTRAK**

Kesejahteraan jasmani manusia bergantung pada apakah manusia memiliki pangan yang memadai untuk bebas dari kelaparan dan mendapatkan asupan gizi dan tenaga yang diperlukan bagi kelangsungan hidup yang bermartabat. Oleh karenanya, ketahanan pangan tidak hanya soal ketersediaan dan kecukupan pangan bagi bangsa, tetapi juga soal keterjangkauan dan keberlanjutan pangan itu sendiri. Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional di tengah krisis pangan global, Presiden Joko Widodo meluncurkan Proyek Strategis Nasional bernama program *Food Estate* di beberapa lokasi, salah satunya Sumba Tengah. Penelitian ini bertujuan untuk memeriksa regulasi pengembangan food estate dan implementasinya di Sumba Tengah, serta bagaimana dampak kehadiran proyek tersebut. Penelitian hukum empiris ini dilakukan di Desa Umbu Mamijuk dengan menggunakan pendekatan sosio-legal guna mendapatkan pemahaman atas faktor-faktor non-hukum yang memengaruhi bekerjanya hukum itu sendiri. Penelitian ini menunjukkan bahwa proyek *food estate* berbasis korporasi petani dan skema *public-private partnership* dapat mengancam otonomi para petani. Proyek tersebut menempatkan korporasi agribisnis sebagai pemegang kemudi yang dapat memengaruhi arah kebijakan sesuai dengan nalar dan kepentingan sektor privat (pasar). Kemudian,

---

<sup>1</sup> Penelitian ini didanai oleh Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada No. 436/UN1/FHK/KPT/SET-HK/2023.

mekanisasi pertanian yang padat modal dalam proyek *food estate* memperkuat ketergantungan petani pada pasar. Selain itu, pilihan komoditas pangan yang ditanam cenderung mengikuti permintaan pasar dan monokultur dapat mengancam keanekaragaman pangan lokal.

**Kata kunci: Kawasan Sentra Produksi Pangan; Proyek Strategis Nasional; Otonomi Petani; Pangan Lokal; Sumba Tengah**

## A. PENDAHULUAN

Pangan dan gizi merupakan hak setiap orang yang dijamin pemenuhannya oleh negara. Kewajiban ini tidak hanya termaktub pada Konstitusi, tetapi juga amanat dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Kemudian, Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya juga mengamanatkan bahwa setiap negara perlu memitigasi kelaparan dengan mengambil tindakan baik secara individu maupun melalui kerja sama internasional untuk meningkatkan metode produksi, konservasi, dan distribusi pangan dengan sepenuhnya menggunakan pengetahuan teknis dan ilmiah untuk membantu tercapainya pengembangan dan penggunaan sumber daya alam yang lebih efisien; dan memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil untuk memenuhi kewajiban mewujudkan hak atas pangan dan gizi bagi masyarakat (Pasal 11 ayat (2) ICESCR, 1966). Dalam Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 pemaknaan terhadap hak atas pangan dan gizi dapat ditemui misalnya pada pasal 28A: hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya; dan pasal 28B ayat (2): hak anak atas kelangsungan hidup, pertumbuhan dan perkembangannya. Pengaturan lebih teknis mengenai pemenuhan pangan oleh negara diatur

dalam Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012 yang diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja tahun 2023. Keberadaan kerangka hukum atas pangan tersebut diharapkan dapat mendorong pemerintah Indonesia lebih aktif dan responsif dalam mewujudkan hak atas pangan dan gizi.

Apakah peningkatan pada kesejahteraan dapat menjamin aksesibilitas terhadap pangan? Menurut Badan Pusat Statistik (2023), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia tahun 2023 mencapai 74,39, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya (73,77). Selama tahun 2020-2023, IPM Indonesia rata-rata meningkat dan terjadi pada semua dimensi, baik umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, maupun standar hidup layak. Dimensi standar hidup layak tersebut diukur berdasarkan rata-rata pengeluaran riil per kapita per tahun (yang disesuaikan) meningkat Rp 420.000,00 (3,66%) dibandingkan tahun sebelumnya yang meningkat Rp 323.000,00 (2,9%). Akan tetapi, kondisi ketahanan pangan Indonesia masih menyisakan tantangan pada aspek ketersediaan, kualitas dan keamanan, dan keberlanjutan (Global Food Security Index Indonesia, 2022). Pada dasarnya tingkat kesejahteraan jasmani manusia bergantung pada apakah manusia memiliki pangan yang memadai,

bukan saja untuk bebas dari kelaparan tapi juga mendapatkan asupan gizi dan tenaga yang dibutuhkan bagi kelangsungan hidup yang bermartabat (Mutaqin, 2018).

Pandemi COVID-19 pada awal 2020 – 2022 merupakan tantangan besar bagi kelangsungan sistem pangan global yang dibentuk dalam kerangka kerja rezim pangan korporat. Rezim pangan ketiga ini menempatkan korporasi transnasional (khususnya pengecer pangan global dan asosiasinya) mengorganisir rantai pasokan pangan hasil pertanian dengan menetapkan sendiri aturan standar mutu pangannya dan menempatkan negara menjadi pelayan bagi sistem pasar (McMichael, 2020). Pandemi COVID-19 menyebabkan rantai komoditas mulai dari produksi, distribusi, dan konsumsi menjadi tersendat. Tidak hanya karena daya beli yang menurun akibat aktivitas ekonomi dan serapan tenaga kerja rendah, tetapi juga ketersediaan, ketercukupan hingga distribusi pangan terganggu karena pembatasan mobilisasi orang dan barang (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020a; McDonald & Meylinah, 2021). Secara paralel, efek domino dari pandemi, konflik, perang, bencana alam dan krisis iklim menyebabkan krisis pangan global (McDonald & Meylinah, 2021; World Food Programme, 2023).

Peringatan disrupsi rantai pasok pangan global mendorong Presiden Joko Widodo meluncurkan megaprojek bernama Kawasan Sentra Produksi Pangan (KSPP) atau lebih

dikenal dengan *Food Estate* (lumbung pangan) pada tahun 2020 untuk meningkatkan ketahanan pangan dan swasembada pertanian sebagaimana amanat dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Selanjutnya, megaprojek tersebut dimasukkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah (Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional). Sarana dan prasarana *food estate* sebagai PSN juga ditegaskan di dalam Undang-Undang Cipta Kerja tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional. Regulasi tersebut memberikan kemudahan perizinan, investasi, dan penyediaan lahan pada skema pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pelepasan kawasan hutan bagi *food estate*.

Pada era pemerintahan Joko Widodo, pengembangan *food estate* pertama dilakukan di kawasan gambut di Kalimantan Tengah, selanjutnya di Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur, Papua, dan Sumatera Selatan (Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022). Sebetulnya *Food estate* bukan program baru di Indonesia dan proyek tersebut dilaporkan senantiasa gagal dalam mencapai ambisinya untuk meningkatkan

produksi pangan, tetapi berhasil dalam menuai implikasi fatal atas tanah, lingkungan, dan komunitas lokal (Abdulgani et al., 2022). Mega Rice Project misalnya yang diinisiasi Presiden Suharto pada tahun 1990an di Kalimantan Tengah gagal telak di atas lahan gambut (Goldstein, 2016). Imajinasi pemerintah atas kemampuan petani lokal dapat mengelola sistem ekologi yang kompleks jauh dari kata berhasil. Serupa dengan *Merauke Integrated Food and Energy System* (MIFEE) di Papua yang digagas oleh pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menyebabkan perampasan tanah yang luas, disertai dengan dampak sosial dan ekologis yang menghancurkan (Ito, Rachman, & Savitri, 2014; Zakaria, Kleden, & Franky, 2011).

FIAN Indonesia melakukan kajian terhadap pelaksanaan *food estate* di Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara yang diselenggarakan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo. Program *food estate* di Kalimantan Tengah semakin menjauhkan komunitas adat dari sistem pangan lokal (Savitri et al, 2022). Budidaya padi gunung yang mensyaratkan pembakaran untuk penyuburan dan pembersihan ladang gilir-balik, sebenarnya merupakan praktik ramah alam, telah diubah menjadi tindakan berpotensi kriminal yang harus diawasi penuh. Kemudian, penyelenggaraan *food estate* di Desa Ria-ria, provinsi Sumatera Utara juga turut serta mengancam keberlangsungan sistem pangan lokal, karena tenaga kerja disedot untuk

menanam komoditas pangan bernilai ekonomi tinggi, seperti kentang, bawang merah, dan bawang putih yang notabene bukan tanaman yang diakrabi petani setempat (Abdulgani et al., 2022). Proyek *food estate* cenderung mengintroduksi monokulturisasi kebun pangan yang berpotensi mengancam penganekaragaman makanan yang dikonsumsi.

Food and Agriculture Organization (FAO) merekomendasikan agar negara-negara mengambil kebijakan untuk menguatkan produksi pangan lokal, penguatan sistem pangan lokal, serta memendekkan rantai pasok pangan. Upaya-upaya tersebut terbukti lebih tangguh dalam menghadapi masa krisis, seperti pandemi COVID-19, perang atau konflik antar negara yang cenderung mengancam ketersediaan pangan hingga krisis pangan (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020b). Alih-alih mengambil jalan yang disarankan FAO dengan memperbaiki sistem pangan dengan rantai pasok dan rantai nilai yang panjang, pilihan kebijakan pemerintah Indonesia jatuh pada program pangan yang produktif (peningkatan produksi) dan rentan krisis, dengan konsentrasi modal yang sangat besar dan lapar lahan (Abdulgani et al., 2022).

Ketersediaan makanan di atas meja bisa berasal dari proses perpolitikan dalam relasi rantai pangan yang panjang dan rumit. Konsep rezim pangan telah menjadi teori penting dalam ekonomi politik. Selain menunjukkan sejarah kapitalis (Friedmann & McMichael, 1989), rezim

pangan juga merupakan sebuah rezim politik atas relasi nilai global (Araghi, 2003). Sumberdaya pangan dan akses atasnya dipadukan dengan bentuk-bentuk pelimpahannya ke pasar melalui penataan sistem negara (McMichael, 2020). Rezim pangan korporat menggeser pertanian subsisten, yakni petani skala kecil dengan impor pangan yang diproduksi secara industri dan mempromosikan ekspor pertanian yang diproduksi secara industri di atas produksi pangan lokal (McMichael, 2009; Wilson, 2015). Rezim tersebut menciptakan era surutnya regulasi nasional dan menguatnya globalisasi (Jakobsen, 2021). Alih-alih memberikan pangan kepada dunia, sejumlah pengusaha pangan atau perusahaan agribisnis memanfaatkan jargon tersebut untuk mendulang keuntungan.

Berbagai penelitian mengenai dominasi perusahaan agribisnis dalam penyediaan sumber pangan dan implikasinya telah banyak dilakukan. Ito, Rachman, & Savitri (2014) telah mendeskripsikan penggunaan wacana krisis pangan dan energi oleh Pemerintah Indonesia untuk mentransformasikan pertanian lokal di Papua melalui investasi perusahaan berskala besar di bidang tanaman pangan dan bahan bakar nabati (MIFEE) untuk pasar luar negeri. Mega proyek tersebut telah mendorong pelepasan tanah adat oleh masyarakat hukum adat kepada koalisi aktor-aktor elit negara, korporasi dan elit lokal dapat diterima secara sosial. Tidak hanya kehilangan tanah adat, orang Papua juga harus menanggung dampak sosial

dan ekologi atas peralihan lahan yang eksekutif (Ito, Rachman, & Savitri, 2014). Temuan serupa juga dilaporkan oleh McDonnell (2021) bahwa kehancuran ekologi yang disebabkan oleh perampasan lahan adat untuk MIFEE mengakibatkan genosida terhadap sekelompok masyarakat hukum adat Malind Anim di Merauke yang memiliki hubungan fisik, kultural, dan ekologis dengan lingkungan tempat mereka tinggal. Aktivitas pertanian dan perkebunan skala besar yang dioperasikan oleh korporasi memang memiliki korelasi positif terhadap krisis lingkungan yang terjadi (Krausman & Langthaler, 2019).

Tidak hanya di Papua, hasil studi terhadap pelaksanaan *food estate* di Kalimantan Tengah yang korporasi sentris menunjukkan bahwa pengoperasian *food estate* di lahan gambut memiliki tingkat risiko dampak negatif yang sedang hingga tinggi karena tanaman yang dibudidayakan bukan tanaman yang cocok untuk gambut (Yeny et al., 2022). Kemudian, perubahan metode pertanian dengan penggunaan lebih banyak input dan peralatan mekanis juga menimbulkan risiko dan menjadi kendala keberlanjutannya.

Selanjutnya penelitian Green (2021) menemukan bahwa kesepakatan perdagangan Cina-Kamboja untuk beras melati (*jasmine rice*) dan investasi Cina untuk penyediaan penggilingan padi dan irigasi bagi petani di Kamboja berkontribusi pada transisi agraria lokal, yakni ketergantungan petani pada pasar komoditas ekspor. Rezim pangan korporasi yang

diterapkan di Kamboja telah berkontribusi besar pada peningkatan lilitan utang petani pada lembaga-lembaga pembiayaan untuk modal produksi (pengadaan pupuk, pestisida dan air) dan kerawanan pangan pada rumah tangga petani.

Berdasarkan perbandingan dengan studi-studi terdahulu, penelitian mengenai pelaksanaan *food estate* (mekanisasi pertanian) di Sumba Tengah dan pemeriksaan terhadap implikasinya belum dapat ditemukan. Padahal pemerintah Indonesia mulai mengembangkan proyek tersebut sejak tahun 2020 dan direncanakan akan terus dikembangkan sampai tahun 2024. Menurut dokumen perencanaan, Sumba Tengah akan dijadikan sebagai sentra produksi padi dan jagung dengan sasaran luas lahan mencapai 10.000 hektar pada tahun 2024. Pengembangan pertanian terintegrasi berbasis korporasi tersebut berpotensi menghasilkan pemusatan tenaga petani, pasokan air, serta kebutuhan pupuk kimia serta obat-obatan pertanian lainnya dalam jumlah besar. Padahal area di pulau Sumba sering mengalami kekeringan karena musim kemarau lebih panjang. Studi ini bertujuan untuk memeriksa 2 (dua) hal, yaitu *pertama*, bagaimana hukum positif mengatur pengembangan *food estate* sebagai proyek strategis nasional dan penerapannya di Sumba Tengah? *Kedua*, bagaimana dampak *food estate* bagi masyarakat hukum adat di Desa Umbu Mamijuk?

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio-legal yang tidak memosisikan hukum sebagai hal yang otonom, melainkan cara bekerjanya dapat dipengaruhi sekaligus memengaruhi aspek-aspek lain seperti sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Meskipun KSPP atau *food estate* sebagai PSN yang diamanatkan oleh undang-undang, pelaksanaannya akan sangat bergantung pada kondisi aktor-aktor di lapangan, seperti misalnya pemerintah daerah dan masyarakat selaku petani yang menyediakan lahan, tenaga kerja serta pengetahuan untuk memproduksi pertanian. Sering kali studi terhadap PSN dipahami sebagai fenomena normatif semata dan seolah persoalan yang disebabkan oleh PSN diyakini dapat diatasi apabila ada perbaikan pada aspek norma (substansi peraturan) yang mengaturnya (Wardana, 2022). Dengan demikian, penggunaan pendekatan sosio-legal ditujukan untuk memperoleh gambaran *food estate* di Sumba Tengah secara mendalam yang penjelasannya dibantu oleh teori ekonomi politik guna memahami dialektika negara, kapital dan masyarakat sipil (petani dan masyarakat adat). Studi ini tidak hanya mencocokkan bahwa pelaksanaan *food estate* sudah sesuai atau belum dengan aspek normanya, tetapi juga menyelidiki faktor-faktor lain yang memengaruhi sekaligus dipengaruhi oleh daya kerja aspek normatif serta dampaknya.

Pertama telaah dokumen dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan pangan serta buku, artikel jurnal, dan laporan penelitian yang menjelaskan soal rezim pangan dan teori ekonomi politik guna menjelaskan relasi negara, kapital dan petani. Kemudian, penelitian lapangan (*fieldwork*) selama enam hari di Desa Umbu Mamijuk yang merupakan salah satu lokasi penyelenggaraan *food estate* di Kecamatan Umbu Ratu Nggay Barat, Kabupaten Sumba Tengah. Wawancara dilakukan terhadap ketua gabungan kelompok tani, ketua kelompok tani, anggota kelompok tani, pengurus adat, PJ kepala desa, staf penyuluh pertanian, staf dinas pertanian kabupaten, dan beberapa perempuan. Selanjutnya seluruh temuan lapangan, studi peraturan, hingga pelacakan literatur yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis guna menjawab dua rumusan masalah penelitian.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Regulasi *Food Estate* sebagai Proyek Strategis Nasional dan Penerapannya di Sumba Tengah

Pada bulan Mei 2020, Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (Food and Agricultural Organization/ FAO) memperingatkan kemungkinan krisis pangan bertambah buruk, akibat pandemi global COVID-19. Penurunan lapangan pekerjaan dan upah, gangguan terhadap produksi dan pasokan pangan dunia, penurunan pendapatan negara, dan peningkatan

ketidakstabilan politik dan konflik merupakan efek domino yang mengganggu ketersediaan pangan dunia (Mcdonald & Meylinah, 2021). World Food Programme (WFP) melaporkan kelaparan dunia kali ini lebih krisis dibandingkan sebelumnya karena disebabkan oleh kombinasi faktor-faktor yang mematikan. Konflik masih menjadi penyebab kelaparan terbesar, dengan 70% orang yang kelaparan tinggal di daerah yang dilanda perang dan kekerasan. Selanjutnya, krisis iklim menjadi penyebab utama meningkatnya kelaparan global. Kondisi ini semakin tak terkendali jika negara-negara gagal mengambil tindakan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim secara cepat dan tepat (World Food Programme, 2023).

Pemerintahan Presiden Joko Widodo menanggapi krisis pangan global dengan mengumumkan peluncuran megaprojek Kawasan Sentra produksi Pangan (KSPP) atau lumbung pangan (*food estate*) pada bulan Juni 2020 (Greenpeace, 2022). Pengembangan *food estate* ditujukan sebagai upaya pemulihan sistem pangan, pemenuhan kebutuhan pasar dan pemulihan lapangan kerja pada sektor pertanian dan perikanan dari dampak pandemi COVID-19 sebagaimana tercatat di dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2021. Selanjutnya, menurut Pasal 12 Undang-Undang 18 tahun 2012 tentang Pangan KSPP merupakan proyek untuk mewujudkan ketersediaan pangan melalui produksi pangan dalam negeri yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan

pemerintah daerah. Berdasarkan regulasi tersebut dapat dimaknai bahwa tujuan utama KSPPP adalah penyediaan pangan yang diproduksi di dalam negeri.

Berdasarkan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, pengembangan *food estate* telah diselenggarakan oleh Presiden Joko Widodo sebelum tahun 2020. Misalnya saja menurut Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, proyek *food estate* di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Maluku dan Papua terdaftar sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) pada sektor pertanian dan kelautan. Kemudian, proyek *food estate* tidak tercatat lagi di dalam perubahan pertama dan kedua Perpres 3 Tahun 2016. Lalu tercatat lagi pada perubahan ketiga, yakni Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020, tetapi terdaftar sebagai klasifikasi program, yakni "Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (*food estate*). Tidak ada penjelasan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan program, apakah agenda pembangunan *food estate* tahun 2020 berbeda dari sebelumnya atau tidak.

Sepertinya PSN sama seperti proyek-proyek pembangunan pemerintah pada umumnya yang menempatkan pemerintah dan sektor swasta sebagai aktor utama. Sebagaimana disebutkan di dalam Perpres PSN bahwa proyek tersebut dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan

pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Lalu di mana peran serta atau partisipasi masyarakat atau publik dalam serangkaian aktivitas proyek tersebut? Misalnya saja pada pengembangan *food estate* selaku PSN melalui definisi PSN tersebut dapat diketahui bahwa para petani dan nelayan sebagai produsen tidak disebutkan sebagai aktor pelaksana PSN *food estate*. Penjelasan mengenai implikasi dari penempatan aktor-aktor pelaksana PSN *food estate* tersebut dapat dicermati pada pembahasan kedua.

Selanjutnya, PSN diatur lebih lanjut pada Undang-Undang Cipta Kerja yang diundangkan pada tahun 2020. Salah satu dasar menimbang undang-undang tersebut adalah untuk percepatan PSN guna penciptaan kerja. Karpet merah bagi proyek-proyek PSN telah dilegitimasi oleh Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional. Kemudahan yang dijamin oleh undang-undang meliputi urusan perizinan dan non-perizinan dalam setiap tahap termasuk mekanisme pembiayaan. Selain itu, kemudahan pada penyediaan lahan PSN dapat dilakukan melalui prosedur pengadaan tanah. Apalagi pembangunan kawasan ketahanan pangan termasuk ke dalam objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Keterjaminan penyediaan lahan bagi *food estate* tidak hanya itu saja, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan

Kehutanan Nomor P.24/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2020 juga menjamin penyediaan lahan di dalam kawasan hutan yang disebut dengan kawasan hutan untuk ketahanan pangan (KHKP). Pada sisi lain, pengaturan demikian dapat menjadi ancaman bagi ruang hidup kelompok rentan, seperti petani skala kecil dan masyarakat hukum adat yang sangat bergantung pada hutan.

Setidaknya melalui Permen LHK tahun 2020 tersebut dapat diketahui apa yang dimaksud oleh pemerintah sebagai *food estate*, yakni usaha pangan skala luas yang merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk memanfaatkan sumber daya alam melalui upaya manusia dengan memanfaatkan modal, teknologi, dan sumber daya lainnya untuk menghasilkan produk pangan guna memenuhi kebutuhan manusia secara terintegrasi mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Namun demikian, pengertian di atas tidak dapat dijadikan definisi tunggal, karena mendasar pada penjelasan sebelumnya pembangunan *food estate* perlu dihubungkan dengan peraturan mengenai PSN. Setidaknya dengan begitu dapat diketahui apa saja fitur-fitur penting yang terkandung di dalam pembangunan *food estate* menurut regulasi.

Berdasarkan kronologi regulasi pada penjelasan sebelumnya, meskipun pembangunan *food estate* telah disebutkan sebagai PSN pada tahun 2016, namun informasi perencanaan pembangunannya lebih rinci dan jelas pada tahun 2020 melalui RKP tahun 2021 dan setelahnya.

Menurut RKP Tahun 2021 lokasi pembangunan *food estate* tercatat hanya ada di Kalimantan Tengah. Selanjutnya, pada RKP Tahun 2022 lokasi pembangunan *food estate* menjadi lima lokasi, tambah di Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Timur (Sumba Tengah), dan Papua. Pengembangan *Food estate* diarahkan untuk mendukung dan memperkuat pencapaian target-target pembangunan, terutama penguatan cadangan beras pemerintah hingga 1-1,5 juta ton beras, peningkatan produksi pangan 3% per tahun dan produktivitas pertanian, peningkatan ketersediaan beras hingga 46,8 juta ton pada 2024, target nilai tukar petani 103-105, dan menghindari terjadinya degradasi atau kerusakan lahan (Bappenas, 2021).

Pembangunan *food estate* di Sumba Tengah, Nusa Tenggara Timur tidak memiliki Rencana Induk Pembangunan *Food Estate* seperti di Kalimantan Tengah (Keputusan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. Kep.18/M.PPN/HK/03/2023) dan Sumatera Utara (Keputusan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. Kep.19/M.PPN/HK/03/2023). Kondisi tersebut menjadi kendala bagi studi ini untuk mendalami aspek normatif dalam pembangunan *food estate* di Nusa Tenggara Timur. Adapun peta pembangunan wilayah Nusa Tenggara yang menunjukkan keberadaan lokasi pengembangan *food estate* di pulau Sumba di bawah ini:



Gambar 1. Peta Pembangunan Wilayah Nusa Tenggara (Kementerian PPN/ Bappenas, 2021)

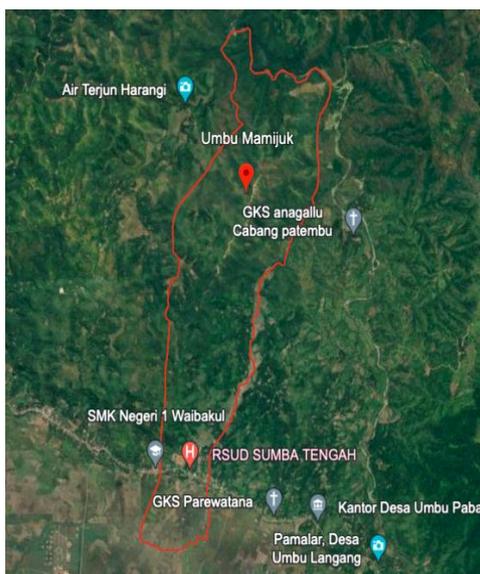
Berdasarkan pada tingkat kemiskinan dan jumlah *stunting* (tengkes/kerdil) yang tinggi di Nusa Tenggara Timur (NTT) pada skala provinsi dan di Sumba Tengah pada skala kabupaten dibandingkan daerah lain, pemerintah menjadikannya sebagai lokasi pengembangan sentra pangan padi dan jagung. Kabupaten Sumba Tengah merupakan kabupaten dengan angka kemiskinan tertinggi di NTT, yakni sebanyak 25,48 ribu jiwa atau 34,27% (Badan Pusat Statistik, 2021). Artinya, 1 dari 3 penduduk di Sumba Tengah hidup miskin (Katadata, 2022). Tingkat perekonomian masyarakat yang rendah tersebut menjadi salah satu kriteria Kabupaten Sumba Tengah termasuk ke dalam daftar daerah tertinggal pada periode 2020-2024 yang ditetapkan oleh Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020. Selain itu, situasi ketahanan pangan yang diukur dari jumlah *stunting* anak di bawah lima tahun sangat mengkhawatirkan mencapai hampir 52% dibandingkan dengan tingkat nasional sebesar 37% (World Food Programme, 2015; Beal et al., 2018). Pemerintah berharap dengan memperpendek rantai komoditas dan

swasembada pangan mampu mencukupi ketersediaan pangan masyarakat setempat.

Menurut Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian, pengembangan *food estate* berbasis korporasi di Sumba Tengah memiliki tiga kegiatan utama, yaitu: (1) penataan ruang dan pengembangan prasarana; (2) peningkatan kapasitas dan diversifikasi produksi; dan (3) pengembangan kapasitas sumber daya manusia dan korporasi petani. Pembangunan proyek tersebut dirintis sejak tahun 2020 dan direncanakan akan terus dikembangkan sampai pada tahun 2024. Proyek tersebut terkonsentrasi ke dalam dua kawasan, yakni kawasan padi dan jagung yang sasaran luas arealnya ditetapkan secara bertahap. Pada tahun 2022 direncanakan seluas 4.709 hektar, tahun 2023 menjadi 6.350 hektar dan pada tahun 2024 menjadi 10.000 hektar, terdiri dari 6.000 hektar sawah padi dan 4.000 hektar lahan jagung (Rochmadi, 2022). Menurut penuturan Sekretaris Dinas Pertanian Kabupaten Sumba Tengah, lahan *food estate* tersebut merupakan lahan garapan yang telah dikuasai oleh para petani setempat dan sangat mungkin bagian dari tanah adat, sehingga pemerintah tidak mencetak sawah baru atau lahan garapan baru.

Periode awal pembangunan *food estate* di Sumba Tengah terbagi ke dalam lima zona, yakni zona Umbu Pabal, zona Umbu Pabal Selatan, zona Elu, zona Makateri, dan zona Tana Modu. Kemudian seiring dengan perluasan lahan garapan, maka bertambah pula cakupan desa-

desa lain. Terdapat 198 petani di Desa Umbu Mamijuk terlibat menanam padi dan jagung dalam program *food estate*. Mereka tergabung ke dalam satu gabungan kelompok tani (Gapoktan) yang terdiri dari dua belas kelompok tani. Menurut data yang dimiliki oleh Penyuluh Pertanian Lapangan di Desa Umbu Mamijuk, luas lahan garapan mereka ada sekitar 0,5 – 2 Ha setiap petani. Informasi tambahan dari Ketua Gabungan Kelompok Tani Desa Umbu Mamijuk, setiap musim tanam, jumlah lahan yang ditanami berbeda-beda tergantung pada kemampuan tenaga, perolehan subsidi bibit/benih dan pupuk, serta cuaca yang memengaruhi ketersediaan air. Dengan begitu, sebetulnya masyarakat hukum adat setempat belum menggarap seluruh lahan pertaniannya.



**Gambar 2. Lokasi Desa Umbu Mamijuk, Kecamatan Umbu Ratu Nggay Barat, Kabupaten Sumba Tengah (Google Earth, 2023)**

Sekitar 95% warga di Sumba Tengah bekerja sebagai petani dan memiliki lahan pertanian yang cukup luas. Seperti di Desa Umbu

Mamijuk, meskipun para warga menjadi staf pemerintah desa, pegawai dinas, atau guru, mereka masih terlibat dalam aktivitas pertanian. Desa tersebut memiliki 93 Ha kebun dan 228 Ha sawah. Akan tetapi, persoalan utama pertanian di Sumba Tengah atau pulau Sumba secara umum adalah ketersediaan air, sehingga produktivitas dinilai tidak optimal. Lahan kering dengan periode kemarau mencapai 9 bulan dan 3 bulan sisanya adalah bulan basah (periode hujan) menjadi tantangan berat bagi petani setempat. Sekretaris Dinas Pertanian Kabupaten Sumba Tengah menjelaskan bahwa program *food estate* ditujukan untuk mengoptimalkan produktivitas lahan pertanian yang ditandai dengan perubahan frekuensi musim tanam dan musim kering yang semula hanya satu kali dalam setahun menjadi dua kali serta berimplikasi pada peningkatan kuantitas hasil panen.

Menurut penuturan Sekretaris Dinas Pertanian Kabupaten Sumba Tengah, seharusnya program *food estate* dari hulu ke hilir dikembangkan bersama korporasi melalui kemitraan dengan pemerintah daerah setempat. Akan tetapi, dari tiga aspek penilaian seperti infrastruktur air, kondisi lahan dan lingkungan, serta sumber daya manusia, pada aspek infrastruktur air belum memadai. Sehingga pelaksanaan program tersebut belum dapat menggaet korporasi agrikultur secara optimal. Sejauh ini program *food estate* di Sumba Tengah meliputi:

a. Bagian hulu (pra tanam, tanam dan panen), meliputi antara lain:

1. Penyediaan alat mesin pertanian (ALSINTAN) berupa 96 unit traktor yang terdiri dari 50 traktor tangan dan 46 traktor roda empat, mesin potong dan mesin panen (*combine harvester*). Traktor digunakan untuk membajak lahan, mengelola tanah, dan menarik alat pertanian lainnya. Sementara *combine harvester* berfungsi untuk memanen, membersihkan, dan menggiling tanaman padi atau jagung. Kementerian Pertanian yang memberikan bantuan tersebut, lalu penggunaannya dikelola oleh Dinas Pertanian yang tugasnya diserahkan kepada Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD).
2. Pengairan melalui pembuatan bendungan, embung dan sumur bor supaya tidak hanya bergantung pada air tadah hujan.
3. Penyediaan subsidi bibit dan pupuk.

b. Penyediaan tenaga penyuluh pertanian untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para petani dalam membudidayakan pertanian.

c. Bagian hilir (pasca-panen): penyediaan sarana dan prasarana untuk pemasaran dan penjualan hasil pertanian.

Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian melaporkan bahwa pengembangan *food estate* di Sumba Tengah memiliki beberapa capaian pada periode 2020-

2021, antara lain: (1) terjadinya penambahan areal Perluasan Areal Tanam Baru (PATB) padi dari 3.000 Ha menjadi 5.400 Ha dan Jagung dari 2.000 Ha menjadi 4.000 Ha; (2) peningkatan Indeks Pertanaman (IP) sebesar 1,0 (1 kali tanam menjadi 1,5 – 2 kali); (3) peningkatan produksi dan produktivitas, meliputi produktivitas padi naik dari 3,4 ton/Ha menjadi 5,1 ton/Ha dan produktivitas jagung dari 1-3 ton/Ha menjadi 5,2 ton/Ha; (4) penghematan biaya usaha tani dari olah lahan sampai pasca panen; (5) modernisasi penggunaan ALSINTAN dan penyediaan jasa/simpan mencapai Rp 1,8 Miliar; (6) penambahan infrastruktur seperti embung, saluran irigasi dan jalan usaha tani; (6) peningkatan mutu hasil pertanian, stabilitas harga komoditas pertanian; dan (7) penurunan persentase penduduk miskin 0,22% (Rochmadi, 2022). Namun demikian, capaian-capaian tersebut tidak dialami oleh para petani secara merata dan secara paralel muncul permasalahan-permasalahan kompleks yang dialami para petani.



Gambar 3. Sawah yang sedang diistirahatkan digunakan untuk menggembala hewan ternak (Dokumentasi penulis, Juli 2023)

ALSINTAN dapat digunakan oleh para petani dengan cara menyewa dan membayar sejumlah tarif tertentu yang ditentukan oleh UPTD. Menurut keterangan dari anggota kelompok tani Desa Umbu Mamijuk dan anggota kelompok tani Desa Umbu Pabal Selatan, persewaan alat dan mesin tersebut juga dikoordinasikan oleh masing-masing kelompok tani. Para petani yang menggunakan ALSINTAN menilai bahwa alat tersebut sangat membantu mereka dalam mengolah lahan kering serta efisiensi waktu penyiapan lahan hingga panen. Meskipun demikian, kendala pertama yang dialami oleh para petani adalah urutan penggunaan alat. Tidak sedikit dan tidak jarang para petani pada urutan terakhir mengalami keterlambatan menanam dan memanen, hingga ada juga petani yang mengalami lahannya rusak sebelum dipanen karena dilewati jalur traktor yang digunakan petani lain. Selain itu, ada dugaan bahwa antrean penggunaan ALSINTAN didahulukan untuk aparatur sipil negara yang mengolah lahan pertaniannya. Persoalan lain adalah biaya BBM yang mahal dan tidak selalu tersedia, serta masih minimnya tenaga teknis yang mampu memperbaiki ALSINTAN rusak turut melengkapi kompleksitas kehadiran ALSINTAN dalam aktivitas pertanian di Desa Umbu Mamijuk dan desa-desa lainnya.

Sistem irigasi juga menjadi kendala terbesar dalam pengembangan lumbung pangan terintegrasi di Sumba Tengah. Dalam perencanaan, direncanakan akan dibangun

sejumlah bendungan, embung dan sumur bor di setiap zona. Dalam pengamatan di lapangan, khususnya di Desa Umbu Mamijuk paling mudah menemui sumur bor. Akan tetapi informasi dari para petani, sumur bor tersebut kurang optimal dalam mengairi sawah padi yang memerlukan air dalam jumlah besar. Apalagi ditambah dengan musim kemarau yang mengakibatkan kekeringan berkepanjangan semakin sering dialami para petani setempat. Bendungan atau embung juga tidak ada yang mengairi sampai ke sawah-sawah di Desa Umbu Mamijuk. Sehingga pengairan sawah di desa tersebut masih mengandalkan sistem sawah tadah hujan.



**Gambar 4. Sumur bor di sawah (Dokumentasi penulis, Juli 2023)**

Pada akhirnya, luaran pemerintah berupa adanya peningkatan jumlah tanam dan panen untuk komoditas padi sebanyak dua kali dalam setahun belum dapat tercapai secara merata pada seluruh lokasi zona *food estate*, termasuk di antaranya Desa Umbu Mamijuk. Jumlah hasil panen bisa meningkat jika ketersediaan tenaga dan air mencukupi atau berlebih. Lalu, kalau program *food estate* ditujukan untuk menekan

biaya produksi, itu hanya berlaku jika pemerintah meningkatkan fasilitas sarana dan prasarananya. Namun demikian, beberapa petani yang ditemui dalam studi ini membagikan kekhawatirannya tentang keberlangsungan program *food estate* setelah berakhirnya masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Mereka seperti sudah memahami selanjutnya harus mempersiapkan diri untuk menyesuaikan lagi dengan program-program baru Presiden terpilih, karena biasanya begitu.

Penanaman padi sawah memerlukan penggunaan teknologi yang tinggi. Teknologi yang dimaksud bukan pada keharusan adanya peralatan bermesin seperti ALSINTAN, melainkan keharusan adanya air dan sistem irigasinya, pupuk kimia, dan keuletan petani mengolah tanah dan tanaman. Dengan demikian, sebetulnya visi pemerintah menjadikan Sumba Tengah sebagai lumbung padi perlu dievaluasi kembali. Apakah kondisi alam dan ketersediaan air cocok dan mampu mewujudkan visi tersebut? Kalaupun telah ada intervensi dari pemerintah untuk mengadakan sarana dan prasarana seperti program *food estate*, apakah menjadikannya lebih mampu memproduksi padi sawah? Perubahan iklim dan dampaknya juga perlu menjadi perhatian mengingat pulau Sumba berkarakter lahan kering.

Seyogianya pemerintah pusat dan daerah dalam mengembangkan proyek *food estate* untuk ketahanan pangan nasional dimulai dari penguatan ketahanan pangan lokal. Pada kasus Sumba Tengah, kelangkaan sumber pangan bisa

terjadi pada bulan-bulan tertentu karena gagal panen akibat kekurangan air, tanaman diserang hama belalang, hingga ancaman badai. Kebijakan pertanian yang ramah terhadap kebutuhan dan permasalahan petani sangat diperlukan. Seperti misalnya, petani didukung untuk menanam komoditas pangan yang sehari-hari dikonsumsi oleh warga setempat dengan tidak menerapkan monokultur dan menyesuaikan dengan kondisi alam untuk keberlanjutan produksi pertanian. Kemudian, dukungan pengadaan ALSINTAN, irigasi, benih unggul, dan pemupukan kimia bisa tetap dilakukan oleh pemerintah daerah guna meningkatkan produktivitas hasil pertanian. Terakhir, pemerintah juga perlu menjamin kepentingan petani dalam pendistribusian, penetapan harga jual hasil pertanian hingga pengolahan produk pertanian.

## **2. Dampak *Food Estate*: Peminggiran Kedaulatan Petani dan Ancaman Keragaman Sumber Pangan Lokal**

Kementerian Pertanian dan *stakeholder* lain merancang pengembangan *food estate* secara integratif dan konsolidatif, mulai dari penataan kawasan, pengembangan infrastruktur, pemanfaatan teknologi produksi, digitalisasi sampai pada pengembangan korporasi petani (Rochmadi, 2022). Korporasi petani merupakan kelembagaan ekonomi bagi perhimpunan petani untuk terinkorporasi pada jaringan aktor yang terlibat dalam *food estate* yang ditujukan untuk percepatan swasembada pangan dalam pengembangan kawasan pertanian. Korporasi

petani dibentuk melalui integrasi yang dilakukan oleh kelompok tani dan/atau gabungan kelompok tani yang berbentuk badan hukum seperti koperasi atau badan hukum lain dengan sebagian besar kepemilikan modalnya dimiliki oleh petani (Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Kawasan Pertanian berbasis Korporasi Petani). Selanjutnya korporasi petani dapat mengembangkan unit usaha mandiri atau menyertakan modal ke dalam kelompok usaha industri atau perdagangan.

Penelitian FIAN Indonesia pada proyek *food estate* di Sumatera Utara menemukan bahwa proyek tersebut terhubung dengan serangkaian upaya oleh korporasi agribisnis pangan yang turut serta mengambil kemudi sektor pertanian pangan melalui kebijakan dan regulasi negara (Abdulgani et al., 2022). Platform multipihak *Partnership for Indonesia's for Sustainable Agriculture* (PISAgro) yang didirikan oleh korporasi raksasa agribisnis pangan dunia sejak 2012 merupakan upaya untuk mengemudikan kebijakan dan regulasi di sektor pertanian guna mengakomodasi kepentingan privat mereka. Korporasi-korporasi yang tergabung dalam PISAgro merupakan perusahaan yang memiliki bisnis pertanian hulu hingga hilir. Selain itu, platform multipihak tersebut memperkenalkan kemitraan publik-swasta (*public-private partnership/PPP*) sebagai upaya untuk menormalisasi nalar dan perspektif pemerintah dan publik bahwa solusi pasar (*market-based solutions*) merupakan satu-

satunya jalan untuk mengatasi permasalahan di sektor pertanian dan mewujudkan ketahanan pangan nasional (Abdulgani et al., 2022).

Kesesuaian gagasan pemerintah tentang pengembangan *food estate* berbasis korporasi petani dengan model kemitraan yang dikembangkan sektor privat telah direncanakan secara teliti. Mulai dari pembentukan platform PISAgro pada tahun 2012, penerbitan Permentan Pedoman Kawasan Pertanian berbasis Korporasi Petani tahun 2018, pengembangan proyek *food estate* tahun 2020, dan penyelenggaraan *Jakarta Food Security Summit 2020*, telah menggambarkan dominasi sektor privat pada nalar kerja-kerja pemerintah di sektor pertanian. Kemudian, apa masalah dari dominasi sektor privat dan nalar atas solusi pasar yang diekspresikan pada proyek *food estate*?

Keterlibatan petani yang dihimpun dalam korporasi petani untuk melakukan perjanjian kerja sama (pertanian kontrak) dengan investor/*offtaker* (penanam modal dan/atau pembeli hasil panen) melalui skema PPP merupakan rekayasa kelembagaan untuk menginkorporasikan petani dalam sektor privat agar aktivitas produksi petani terintegrasi dengan rantai pasok komoditas/rantai nilai di mana korporasi agribisnis merupakan pemain-pemain utamanya (Abdulgani et al., 2022). Dengan begitu, organisasi produksi hingga distribusi hasil pertanian oleh petani dapat diatur untuk menyesuaikan kebutuhan rantai pasok komoditas (agribisnis). Oleh karena itu, otonomi petani untuk menjalankan pertaniannya dapat

hilang, karena harus tunduk pada preskripsi yang ditetapkan perusahaan. Kebutuhan dan solusi atas permasalahan pertanian akan diukur dan disesuaikan dengan nalar dan kepentingan korporasi agribisnis.

Gambaran konkret mengenai pendisiplinan para petani dalam skema *food estate* guna mencapai apa yang disebut dengan peningkatan produktivitas. Seperti misalnya pada penanaman sawah padi, waktu tanam dan panen diatur sedemikian rupa ditambah dengan penggunaan ALSINTAN supaya efisiensi dan presisi, penyiapan irigasi baik, penggunaan benih unggul, pemupukan kimia, penggunaan pestisida, dan pendampingan oleh penyuluh pertanian guna melatih budidaya pertanian modern. Semua hal itu telah terstandarisasi menurut preskripsi korporasi agribisnis. Akibatnya, otonomi petani menerapkan pengetahuannya seperti membakar lahan padi usai panen dan mengistirahatkannya, serta penggunaan pupuk organik (pupuk kandang) sebagai kombinasi guna menjaga kesuburan lahan menjadi kurang presisi dengan nalar korporasi agribisnis. Beberapa petani di Desa Umbu Mamijuk mengeluhkan ketergantungan mereka terhadap pupuk kimia dan pestisida. Kalau tidak menggunakan resep tersebut ada kekhawatiran akan mengurangi produktivitas hasil panen. Padahal sering kali pupuk kimia yang diperoleh petani tidak mencukupi, sehingga harus membelinya dari luar.

Kekhawatiran para petani tersebut beralasan karena menurut McMahon (2017)

dalam sejarah sistem pertanian, yakni pada teknik perladangan tebas-bakar, abu hasil pembakaran dapat menyuburkan kembali lapisan atas permukaan tanah. Selama ribuan tahun, lahan-lahan pertanian dapat mencukupi dirinya sendiri, hanya memerlukan sedikit asupan yang diperoleh dari kotoran ternak, legum, dan masa jeda untuk memulihkan kembali tingkat kesuburannya. Namun demikian, pengetahuan tersebut telah berubah seiring pengembangan pertanian modern yang memperkenalkan benih unggul seperti padi sawah dan jenis pupuk baru atau dikenal pupuk kimia. Kombinasi kedua hal tersebut sudah menjadi resep standar pengembangan pertanian padi sawah di seluruh dunia dan sudah berlangsung lama. Padahal ancaman penurunan kesuburan tanah secara alami tetap akan terjadi akibat digunakan terus-menerus ditambah dengan penggunaan pupuk kimia dalam jumlah besar dan sering (McMahon, 2017).

Otonomi petani atas penguasaan lahan juga berpotensi akan mengalami disrupti oleh cara kerja *food estate*. Penguasaan lahan di Desa Umbu Mamijuk masih mengenal penguasaan lahan berbasis hukum adat atau lebih dikenal dengan tanah adat. Kalaupun bidang-bidang tanah telah dikuasai atau digarap secara individu, beberapa di antara bersumber dari tanah adat yang semula dikuasai secara komunal. Kadang kala juga tanah individu tersebut masih terikat pada ketentuan hukum adat setempat. Seperti misalnya, seorang *Ata* (budak) yang diberikan

sebidang tanah oleh tuannya (*Maramba*) mengakibatkan tanah tersebut beralih penguasaannya kepada *ata*, sehingga ia dapat mewariskannya kepada keluarganya. Relasi *Ata* dengan tanahnya tersebut dibentuk berdasarkan relasi dengan Tuannya. Narasi asal-usul perolehan tanah tersebut harus terus diproduksi kepada para ahli waris (generasi selanjutnya) guna menjaga relasi *Maramba* dan *Ata* (relasi komunal).

Pada relasi organisasi pertanian, biasanya *Ata* menjadi anggota kelompok tani yang dipimpin oleh *Marambanya* atau berada dalam satu kelompok tani yang sama. Namun demikian, cara kerja *food estate* yang mengarahkan pada privatisasi ditambah dengan skema korporasi petani dapat mendorong percepatan individualisasi tanah adat. Selain itu, mengancam perubahan perikatan masyarakat adat terhadap norma-norma adat dan otoritas adanya, serta perikatan berbasis keluarga. Pengorganisasian pertanian yang semula didasarkan pada perikatan keluarga atau ketunggalan wilayah termasuk penguasaan lahan dan sistem irigasinya, dapat digantikan oleh relasi “profesional” yang dibentuk oleh organisasi baru bernama korporasi petani.

Pilihan komoditas pangan pada kebijakan pertanian dapat merentankan pangan lokal masyarakat adat. Program Pancausaha Tani atau lebih dikenal Revolusi Hijau yang dicanangkan oleh Presiden Soeharto pada awal era Orde Baru menjadi momen penting dalam kesejarahan kebijakan pangan di Indonesia. Program tersebut

masuk ke dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun 1 (1968-1973) yang ditujukan untuk perbaikan keamanan pangan Indonesia, dalam hal ini beras (Arif, 2023). Jatuhnya rezim Orde Baru ditandai dengan melonjaknya impor beras. Ketergantungan terhadap impor beras membuat pemerintah menggaungkan wacana kemandirian pangan. Reformasi pangan kembali diselenggarakan dengan Gerakan Mandiri Padi, Kedelai, dan Jagung (*Gema Palagung*) yang dimulai pada tahun 1998 dan ditargetkan tercapai pada 2001. Kemudian, dominasi penyederhanaan sumber pangan pokok pada 3 tanaman, yakni padi, jagung, dan kedelai dilanjutkan hingga era pemerintahan Presiden Joko Widodo, dikenal dengan Program Upaya Khusus Pajale. Termasuk pada pengembangan PSN *food estate*, padi dan jagung masih menjadi komoditas utama.

Menurut pengamatan Arif (2023) program swasembada pangan yang memprioritaskan tanaman padi (beras) berdampak terhadap penurunan areal penanaman pangan lokal lainnya seperti ubi kayu, jagung, umbi-umbian, dan sorgum. Selain itu, kebijakan itu telah mengubah pola konsumsi yang menempatkan beras sebagai makanan pokok utama yang paling banyak dikonsumsi. Ketergantungan masyarakat Indonesia terhadap beras juga dibentuk melalui pembagian bantuan beras kepada masyarakat miskin yang dikenal dengan beras miskin (*raskin*) pada era Presiden Megawati Soekarnoputri pada 2003. Lalu berubah menjadi pembagian beras sejahtera (*rastra*) di era Presiden Joko Widodo.

Kemudian, pemberian tunjangan beras bagi pegawai negeri sipil, TNI dan Polri juga ikut berkontribusi pada pembentukan kebijakan pangan bias beras.

Setidaknya selama sepuluh tahun terakhir pada era Presiden Joko Widodo, para petani di Sumba Tengah dominan menanam padi dan jagung. Sebelum ada proyek *food estate*, para petani di Desa Umbu Mamijuk dan desa-desa lain mendapatkan program Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS) dari Dinas Pertanian setempat. Akan tetapi menurut pengalaman anggota kelompok tani, jagung yang ditanam tidak ramah untuk dikonsumsi sebagai pangan pokok, karena tekstur bijinya keras sehingga memerlukan waktu memasak lebih lama dan rasanya kurang manis. Sehingga hasil panen jagung lebih banyak dijual di pasaran. Para petani yang menanam jagung tersebut juga memiliki risiko lain, karena jagung yang mereka tanam tidak tahan disimpan dalam waktu lama seperti beras, sehingga harus segera habis dijual. Kebanyakan masyarakat adat di Sumba, khususnya di Desa Umbu Mamijuk mengonsumsi beras sebagai pangan pokok dalam kesehariannya. Ketergantungan bias terhadap beras ini selalu menjadi dasar pemerintah untuk mengutamakan komoditas tersebut ditanam dan cetak sawah besar-besaran melalui *food estate*.

Pengembangan *food estate* berupa tanaman padi dan jagung di Sumba Tengah berpotensi sekali menghasilkan pencemaran yang membahayakan tidak hanya bagi petani

tetapi juga warga masyarakat. Sistem pertanian modern merupakan salah satu sumber utama pelepasan gas-gas rumah kaca yang mengakibatkan terjadinya perubahan iklim yang sangat berbahaya (McMahon, 2017). Produksi beras di sebagian besar negara dari tahun 1986-2017 menunjukkan adanya peningkatan pelepasan gas rumah kaca sebesar 25,5% (Wang et al., 2023). Pada sisi lain, produksi beras dan komoditas pangan lainnya juga terancam oleh dampak perubahan iklim itu sendiri (Firdaus et al., 2020).

Sumba sebagai wilayah berbasis pulau dengan karakter lahan kering karena memiliki curah hujan rendah dan periode musim kemarau panjang, yakni pada bulan Mei hingga November, menjadikannya sebagai areal yang rentan untuk memproduksi pertanian pangan jenis tertentu, termasuk tanaman padi dan jagung. Selain itu, kondisi kering tersebut memiliki dua konsekuensi utama, pertama, efek musiman yang berarti bahwa aktivitas masyarakat pedesaan bervariasi selama berbulan-bulan dalam setahun sebagai respons terhadap curah hujan dan arus di laut. Penduduk yang bergantung pada pertanian subsisten akan menanam jagung dan padi pada awal musim hujan di bulan Desember. Kemudian, periode kekurangan pangan terjadi di setiap tahun dari Januari hingga April, ketika gelombang laut terlalu besar untuk menangkap ikan dan tanaman belum matang untuk dipanen. Konsekuensi kedua adalah penduduk Sumba membutuhkan persediaan makanan yang lebih

banyak dan hubungan pertukaran hasil pertanian dengan penduduk lain di pulau itu (Vel & Makambombu, 2022). Dengan demikian, idealnya komoditas pangan yang ditanam di Sumba tidak monokultur dan lebih menyesuaikan pada musim seperti tanaman umbi-umbian dan sorgum (*jagung rote*) yang tahan terhadap lahan kering.

Dalam menciptakan ketahanan pangan nasional, pemerintah juga perlu memperhatikan kedaulatan pangan lokal di setiap daerah atau regional di Indonesia. Konsep kedaulatan pangan menurut Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan pangan (KRKP) adalah hak bagi rakyat/komunitas/negara untuk menentukan sistem pangannya, yang terdiri atas 4 pilar, yakni (1) pembaruan sumber-sumber produktif pangan; (2) pertanian yang berkelanjutan; (3) sistem pangan lokal; dan (4) perdagangan yang adil (Propantoko, 2011). Pangan lokal pada konteks gerakan sosial mengajak konsumen untuk membeli bahan pangan dengan mempertimbangkan unsur budaya dan identitas serta keadaan tubuh di mana ketiga unsur ini menitik pada kepada siapa kita harus membeli makan agar dapat menciptakan keadilan sosial (Starr, 2014). Definisi lain menyebutkan bahwa gerakan pangan lokal adalah upaya kolaboratif untuk membangun ekonomi pangan yang lebih mandiri dan berbasis lokal, di mana produksi, pemrosesan, distribusi dan konsumsi pangan berkelanjutan terintegrasi untuk meningkatkan kesehatan ekonomi, lingkungan dan masyarakat setempat (DeLind, 2011).

Penguatan terhadap sistem pangan lokal sebetulnya tidak hanya untuk menjamin ketahanan pola konsumsi saja, tetapi juga keberlangsungan kedaulatan para petani. Penguatan tersebut menjadi sulit dibayangkan oleh pemerintah, karena tidak pernah menjadi nalar dominan dalam menentukan arah kebijakan pertanian pangan di Indonesia. Apalagi dalam perkembangannya, relasi negara dan pasar yang didominasi oleh korporasi hampir sulit ditentukan batasannya. Penetrasi rezim pangan korporasi (*corporate food regime*) yang semakin kuat mengakibatkan peran korporasi pertanian pangan semakin dominan.

Menurut McMichael (2009) rezim pangan tidak hanya menjelaskan pangan itu sendiri, melainkan relasi produksi dan reproduksi, termasuk bagaimana rantai nilai global (*global value chain*) membentuk lintasan kapitalisme yang kompleks. Rantai nilai global/rantai komoditas global (*global commodity chain*) adalah keseluruhan aktivitas yang terdapat di dalam desain, produksi, dan pemasaran dari suatu produk dan perlu dilihat dalam cakupan internasionalnya yang mensyaratkan adanya organisasi kepengaturan yang bekerja secara global (Gereffi, 1999; Abdulgani et al., 2022). Namun demikian, pembangunan pertanian secara global pada konteks rezim *neoliberalism* tetap menautkan produsen pangan (petani kecil) dengan rantai pasok global sebagai upaya yang dilabeli dengan pendekatan 'rantai nilai untuk pembangunan', baik melalui badan donor

maupun institusi dan agen pembangunan global (Neilson, 2014). Seperti yang diekspresikan pada proyek *food estate*, petani tetap dilibatkan melalui skema *public-private partnership* (PPP), tetapi menempatkan korporasi agribisnis sebagai pemegang kemudi.

#### D. SIMPULAN

Kebijakan pertanian pangan di Indonesia tidak pernah menjadikan petani sebagai aktor yang memiliki otonomi, mulai dari revolusi hijau hingga pengembangan kawasan sentra produksi pangan (KSPP) atau *food estate*. Secara historis perusahaan-perusahaan selalu ditempatkan sebagai mitra strategis dalam agenda pembangunan di Indonesia. Era pemerintahan Presiden Joko Widodo semakin memperkuat posisi sektor privat dalam pembangunan melalui Proyek Strategis Nasional (PSN) yang hanya melibatkan pemerintah dan badan usaha. Pada megaproyek *food estate*, petani masuk dalam rantai nilai atau rantai komoditas tetapi bukan sebagai aktor utama, korporasi agribisnis yang menjadi pengemudi untuk menyetir nalar dan arah kebijakan. Kemudian, para petani perlu berkumpul sebagai korporasi petani yang berbentuk badan hukum dan melakukan pertanian kontrak dengan investor/*offtaker*. Konsekuensinya, sistem pertanian yang dilakukan oleh petani pada program *food estate* harus sesuai dengan standar atau preskripsi investor/*offtaker*. Mekanisasi pertanian modern seperti penggunaan benih unggul, sistem irigasi,

pemupukan kimia, penggunaan insektisida / pestisida, dan penggunaan alat dan mesin sangat dominan dalam program *food estate*. Selain menyebabkan ketergantungan petani pada pasar untuk menyediakan benih, pupuk kimia, pestisida, dan peralatan pertanian, penggunaan bahan kimia secara intensif juga dapat membahayakan kondisi lingkungan dan kesehatan warga setempat.

Konsekuensi lain adalah monokultur dan pilihan komoditas yang ditentukan oleh permintaan pasar mengakibatkan program *food estate* jauh diperuntukkan bagi memenuhi kebutuhan sumber pangan warga lokal. Padahal latar belakang program *food estate* untuk mengentaskan angka kemiskinan, ketahanan pangan, hingga memperbaiki kondisi gizi buruk. Sejak masa revolusi hijau dan ternyata megaproyek *food estate* turut berkontribusi pada pengurangan keanekaragaman sumber pangan lokal di daerah-daerah. Hal ini dikarenakan alokasi lahan dan tenaga petani dikonsentrasikan untuk menanam komoditas pangan utama seperti beras dan jagung. Secara menjejarah hasil pertanian tersebut membentuk pola konsumsi warga Indonesia tidak terkecuali masyarakat adat di Desa Umbu Mamijuk yang bergantung terutama pada beras. Padahal pada konteks lahan kering seperti di pulau Sumba, kebijakan pertanian yang monokultur dan mengutamakan sawah padi sangat merentankan kondisi ketahanan pangan di sana.

## DAFTAR PUSTAKA

### JURNAL

- Araghi, F. (2003). Food Regimes and the Production of Value: Some Methodological Issues. *Journal of Peasant Studies*, Vol.30, (No.2),pp.41-70.  
<https://doi.org/10.1080/03066150412331311129>
- Beal, Ty., Tumilowicz, Alison., Sutrisna., Aang., Izwardy, Doddy., & Neufeld, Lynnette M. (2018). A Review of Child Stunting Determinants in Indonesia. *Maternal and Child Nutrition*, Vol.14, (No.4), pp.1-10. DOI: 10.1111/mcn.12617
- DeLind, Laura B. (2011). Are Local Food and The Local Movement Taking Us Where We Want to Go? Or are We Hitching Our Wagons to The Wrong Stars?. *Agriculture and Human Values*, Vol.28, pp.273-283.  
<https://doi.org/10.1007/s10460-010-9263-0>
- Gereffi, G. (1999). A Commodity Chains Framework for Analyzing Global Industries. *Researchgate*,pp.1-9.  
[https://www.researchgate.net/publication/228810211\\_A\\_Commodity\\_Chains\\_Framework\\_for\\_Analyzing\\_Global\\_Industries](https://www.researchgate.net/publication/228810211_A_Commodity_Chains_Framework_for_Analyzing_Global_Industries)
- Goldstein, J. (2016). Carbon Bomb: Indonesia's Failed Mega Rice Project. *Environmental & Society Portal, Acardia* (No.6). Rachel Carson Center for Environment and Society. <https://doi.org/10.5282/rcc/7474>
- Friedmann, Harriet., & McMichael, Phillip. (1989). Agriculture and The State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present. *Sociologia Ruralis*, Vol.29,(No.2),pp.93-117.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.1989.tb00360.x>
- Firdaus, R.B. Radin., Tan, Mou Leong., Rahmat., Siti Rahyla., & Gunaratne, Mahinda Senevi. (2020). Paddy, Rice and Food Security in Malaysia: A Review of Climate Change Impacts. *Cogent Social Sciences*, Vol.6, (No.1),pp.1-17.  
<https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1818373>
- Green, W. Nathan. (2021). Placing Cambodia's Agrarian Transition in An Emerging Chinese Food Regime. *The Journal of Peasant Studies*, pp.1249-1272. DOI: 10.1080/03066150.2021.1923007
- Jakobsen, J. (2021). New Food Regime Geographies: Scale, State, Labor. *World Development*,Vol.145,pp.1-7.<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105523>
- Krausman, Fridolin., & Langthaler, Ernst. (2019). Food Regimes and Their Trade Links: A Sosio-ecological Perspective. *Ecological Economics*,Vol.160,pp.87-95.  
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.02.011>
- McDonnell, John, E. (2021). The Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE): An Ecologically Induced Genocide of the Malind Anim. *Journal of*

- Genocide Research*, Vol.23, (No.2), pp.257-278. DOI: 10.1080/14623528.2020.1799593
- McMichael, P. (2009). A Food Regime Analysis of the 'World Food Crisis'. *Agriculture and Human Values*, Vol.26, pp.281-295. DOI:10.1007/s10460-009-9218-5
- Neilson, J. (2014). Value Chains, Neoliberalism and Development Practice: The Indonesian Experience. *Review of International Political Economy*, Vol.21, (No.1), pp.38-69. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.809782>
- Starr, A. (2014). Local Food: A Social Movement?. *Cultural Studies*, Vol.10, (No.6), pp.479-490. <https://doi.org/10.1177/1532708610372769>
- Ito, Takeshi., Rachman, Noer Fauzi, & Savitri, Laksmi Adriani. (2014). Power to Make Land Dispossession Acceptable: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia. *Journal of Peasant Studies*, Vol.41, (No.1), pp.29-50. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.873029>
- Wardana, A. (2022). Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener di Purworejo, Jawa tengah. *Undang: Jurnal Hukum*, Vol.5, (No.1), pp.1-41. <https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.1-41>
- Wang, Xiang., Chang, Xiaoyan., Ma, Libang., Bai, Jing., Liang, Man., & Simin, Yan. (2023). Global and Regional Trends in Greenhouse Gas Emissions from Rice Production, Trade, and Consumption. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.101, pp.1-13. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2023.107141>
- Wilson, M. (2015). Food and Nutrition Security Policies in the Caribbean: Challenging the Corporate Food Regime?. *Geoforum*, pp.1-10. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.05.005>
- Yeny, Irma., Garsetiasih, Raden., Suharti, Sri., Gunawan, Hendra., Sawitri, Reny., Karlina, Endang., Narendra, Budi Hadi., Surati, Surati., Ekawati, Sulistya., Djaenudin, Deden., Rachmanadi, Dony., Heriyanto., Nur Muhammad., Sylviani, Sylviani., & Takandjandji, Mariana. (2022). Examining the Socio-Economic and Natural Resource Risks of Food Estate Development on Peatlands: A Strategy for Economic Recovery and Natural Resource Sustainability. *Sustainability*, Vol.14, (No.7), pp.1-29. <https://doi.org/10.3390/su14073961>

#### BUKU

- Arif, A. (2023). *Sorgum: Benih Leluhur untuk Masa Depan*. Jakarta: KPG (Kepustakaan Leluhur untuk Masa Depan).
- McMahon, P. (2017). *Berebut Makan: Politik Baru Pangan*. Diterjemahkan oleh

- Topatimasang, R. Yogyakarta: INSISTPress.
- McMichael, P. (2020). *Rezim Pangan dan Masalah Agraria: Seri Kajian Petani dan Perubahan Agraria*. Diterjemahkan oleh Sirimorok, N. Yogyakarta: INSISTPress.
- Zakaria, R. Yando., Kleden, Emilianus Ola., & Franky, Y.L. (2014). *MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind: Catatan atas upaya percepatan pembangunan MIFEE di Kabupaten Merauke, Papua*. Jakarta: Yayasan PUSAKA.
- BUNGA RAMPAI (BOOK CHAPTER)**
- Vel, Jacqueline., & Makambombu, Stepanus. (2023). Agrarian Change, Vulnerability and the Community Economy in Sumba. In McCarthy, John F., McWilliam, Andrew., & Nooteboom, Gerben (Eds.), *The Paradox of Agrarian Change: Food Security and the Politics of Social Protection in Indonesia* (pp. 140-166). Singapura: NUS Press. <https://doi.org/10.2307/jj.3385991>
- LAPORAN PENELITIAN**
- Abdulgani, Fuad., Shabia, Gusti Nur Asla., Azam, Quadi., Siahaan, Abriani., Gaol, Lambok Lumban., Suhariawan., Capah, Lestari., & Sihombing, Duat. (2022). *Food Estate: Perampasan Kontrol dan Indikasi Pelanggaran Hak atas Pangan dan Gizi (Laporan Studi Pelaksanaan Proyek Food Estate di Sumatera Utara)*. Laporan Penelitian. Jakarta: FIAN Indonesia.
- Greenpeace. (2022). *Food Estate: Menanam Kehancuran Menuai Krisis Iklim*. Laporan Penelitian. Jakarta: Greenpeace.
- Mcdonald, Garrett., & Meylinah, Sugiarti. (2021). *If at First You Do Not Succeed: An Overview of Indonesia's Food Estate Project*. Laporan Penelitian. Jakarta: United States Department of Agriculture (USDA) dan Global Agricultural Information Network (GAIN).
- Mutaqin, Ade C. (2018). *Kerangka Hukum Hak atas Pangan dan Gizi di Indonesia*. Laporan Penelitian. Jakarta: FIAN Indonesia.
- Savitri, Laksmi Adriani., Shabia, Gusti Nur Asla., Satada, Lowa., Hapsari, Indraini., Peri., Oktafiani, Tri., Sihotang, Herta., Jagau, Yanedi., Sulang, Kusni., Anugrahnu, Destano., & Harianto, Riro. (2022). *Memantau Hak atas Pangan dan Gizi: Seputar Proyek Food Estate di Kalimantan Tengah*. Laporan Penelitian. Jakarta: FIAN Indonesia.
- POLICY PAPER**
- Propantoko, H. (2021). *Krisis Pangan dan Dinamika Gerakan Pembaruan Sistem Pangan di Indonesia*. Policy Paper No.1/FIAN-INA/05-21. Jakarta: FIAN Indonesia.

## SUMBER ONLINE

- Badan Pusat Statistik. (2021). Kemiskinan di Kabupaten Sumba Tengah 2021-2023. Retrieved from <https://sumbatengahkab.bps.go.id/indicator/23/45/1/kemiskinan.html>
- Badan Pusat Statistik. (2023). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2023. Retrieved from <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2023/11/15/2033/indeks-pembangunan-manusia--ipm--indonesia-tahun-2023-mencapai-74-39--meningkat-0-62-poin--0-84-persen--dibandingkan-tahun-sebelumnya--73-77--.html>
- Bappenas. (2021). Bappenas Finalkan Masterplan Food Estate untuk Dukung Capaian Target Pembangunan. Retrieved from <https://bappenas.go.id/index.php/id/berita/bappenas-finalkan-masterplan-food-estate-untuk-dukung-capaian-target-pembangunan>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2020a). FAO Director-General Urges G20 to Ensure that Food Value Chains are not Disrupted during COVID-19 Pandemic. Retrieved from <https://www.fao.org/newsroom/detail/FAO-Director-General-urges-G20-to-ensure-that-food-value-chains-are-not-disrupted-during-COVID-19-pandemic/en>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2020b). COVID-19 and the Role of Local Food Production in Building more Resilient Local Food Systems. Retrieved from [https://reliefweb.int/report/world/covid-19-and-role-local-food-production-building-more-resilient-local-food-systems?gclid=Cj0KCQjw\\_r6hBhDdARIsAMIDhV\\_bdvJcvKXWWXpz8VmJYyJuteYaZSdO7T6Gn-dU6kJpQ8KbDvY\\_ClgaAju1EALw\\_wcB](https://reliefweb.int/report/world/covid-19-and-role-local-food-production-building-more-resilient-local-food-systems?gclid=Cj0KCQjw_r6hBhDdARIsAMIDhV_bdvJcvKXWWXpz8VmJYyJuteYaZSdO7T6Gn-dU6kJpQ8KbDvY_ClgaAju1EALw_wcB)
- Katadata. (2022). Angka Kemiskinan Kabupaten Sumba Tengah Paling Tinggi di NTT pada Maret 2021. Retrieved from <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/17/angka-kemiskinan-kabupaten-sumba-tengah-paling-tinggi-di-ntt-pada-maret-2021>.
- Rochmadi, I. (2022). Penguatan Pangan di Kab. Sumba Tengah dengan *Food Estate*. Retrieved from <https://tanamanpangan.pertanian.go.id/detil-konten/iptek/133>
- World Food Programme. (2015). Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia 2015. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/indonesia/food-security-and-vulnerability-atlas-indonesia-2015-enid>
- World Food Programme. (2023). A Global Food Crisis. Retrieved from <https://www.wfp.org/global-hunger-crisis>