

**KESEJAHTERAAN PETANI DAN KETAHANAN PANGAN PADA MASA PANDEMI
COVID-19: TELAAH KRITIS TERHADAP RENCANA MEGAPROYEK LUMBUNG
PANGAN NASIONAL INDONESIA**

***SMALLHOLDERS WELFARE AND FOOD SECURITY IN TIMES OF COVID-19
PANDEMIC: A CRITICAL REVIEW OF INDONESIA'S MEGA FOOD ESTATES PLAN***

Atmaezer H. Simanjuntak

Department of Anthropology, Northwestern University
Evanston, Illinois 60208, United States of America
Email: hariara.simanjuntak@u.northwestern.edu

Rudy G. Erwinsyah

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI
Gd. Cawang Kencana Lt. 2, Jl. Mayjen Sutoyo, Kav. 22 Cawang, Jakarta Timur, Indonesia
E-mail: erwinsyah@kemsos.go.id

Abstrak

Pandemi COVID-19 yang melanda negara-negara di dunia memperlihatkan struktur “neokolonialisme” dan kebijakan “penyesuaian struktural” neoliberal berpengaruh buruk terhadap sistem kesehatan masyarakat dan memperparah kondisi krisis ketahanan pangan. Proses ini memperburuk malnutrisi akibat ancaman bencana keikliman global. Dalam rangka mengatasi krisis pangan, beberapa negara Global South memobilisasi petani kecil untuk mengamankan persediaan dan rantai pangan global melalui skema megaprojek kebun pangan skala luas. Ironisnya para petani semakin kesulitan mendapatkan makanan, memenuhi kebutuhan keluarga mereka, dan mengakses fasilitas kesehatan publik. Pada saat yang sama mereka dipaksa bekerja di lahan yang asing bagi mereka. Artikel ini menyoroti rencana Pemerintah Republik Indonesia untuk membangun lumbung pangan nasional dengan mencetak 2,2 juta hektar sawah dan memindahkan 300.000 petani kecil atas nama ketahanan pangan nasional. Hipotesis dalam hal ini adalah kegagalan pemerintah dalam membangun tiga megaprojek kebun pangan skala luas seperti pada masa lalu. Melalui studi literatur yang dieksplorasi ialah irisan antara marjinalitas ekonomi dan kondisi kesehatan serta gizi. Narasi krisis pangan yang didengungkan oleh pemerintah diprakirakan berhasil menggerakkan lembaga-lembaga negara mengembangkan korporasi agrobisnis sebagai sirkuit baru untuk akumulasi kapital. Namun, proses tersebut menempatkan petani kecil sebagai korban. Pada akhirnya, kesehatan dan kualitas gizi petani kecil tidak membaik, malahan menempatkan mereka dalam lingkaran setan kemiskinan generasional. Mereka terus berada di bawah sistem ekonomi kapitalistik, dengan kemiskinan direproduksi oleh dirinya sendiri yang ditandai kondisi kekurangan gizi.

Kata Kunci: COVID-19, gizi, kebun pangan skala luas, kemiskinan, ketahanan pangan.

Abstract

Across the Global South (GS), the COVID-19 pandemic has highlighted how structures of “neocolonialism” and neoliberal “structural adjustment” policies have undermined public health care and are rapidly exacerbating an on-going food security and nutrition crisis in an age of climate catastrophe. In buffering these compounded crises, several GS countries are mobilizing their smallholders to secure food stocks and keep the global food chain flowing by working on mega Food Estates. Ironically, smallholders are increasingly stripped of the means to procure food, provide intra-household care, and accessing public health

facilities while being forced to keep working. Reflecting on the Government of Indonesia's (GoI) recent plan to establish 2.2 million acres of rice fields and displacing 300,000 smallholders in the name of national and global food security and its' accompanying policies; this paper will hypothesize potential long-term health and nutritional issues for the smallholders following large-scale land labor re-arrangement. We will draw upon Indonesia's failures in establishing three Food Estates to solve past food crises and put them in dialogue with literatures that explores the intersection between economic marginality and generational health and nutritional status. We argue that the food crisis narrative echoed by the government successfully mobilized its' state institutions to enable agribusinesses to develop new circuits of capital accumulation while situating smallholders as a necessary sacrifice. Ultimately, smallholders' health and nutritional quality are severed, further entrenching them into a generational cycle of embodied poverty. Under a capitalistic economic system, poverty reproduces itself through conditions of malnutrition.

Keywords: COVID-19, food estates, food security, nutrition, poverty.

PENDAHULUAN

Krisis kesehatan *novel coronavirus disease 2019* (COVID-19) telah membawa dampak berkelanjutan di seluruh dunia. Menurut laporan World Health Organization (WHO) per 15 Agustus 2020, 21 juta orang di seluruh dunia telah terinfeksi virus ini sehingga memaksa banyak negara memberlakukan kebijakan *lockdown* (penguncian) parsial atau total. Akibatnya proses produksi terhenti, rantai pasokan barang dan jasa terganggu, sehingga menimbulkan lonjakan harga komoditas. Imbasnya ialah ketidakpastian lapangan pekerjaan di masa depan pasca COVID-19, di mana ILO (International Labor Organization, 2020) memperkirakan bahwa jam kerja global akan turun 10,7 persen relatif terhadap kuartal terakhir tahun 2019, yang setara dengan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) masif terhadap sekitar 305 juta pekerja formal. Sementara krisis kesehatan dan ekonomi masih membawa malapetaka di seluruh dunia, gelombang krisis berikutnya sudah berlangsung: krisis pangan dan gizi karena sistem pangan yang goyah, ditambah lagi dengan bencana keikliman global yang terus berlangsung (Phillips et al., 2020; The Lancet Global Health, 2020).

Nkrumah (1974) beragumen bahwa struktur neokolonialisme yang dipaksakan oleh

suatu bentuk kekuatan global yang dibentuk oleh negara-negara *Global North*, perusahaan transnasional (misalnya Unilever, Kellogg's, dan P&G), dan lembaga keuangan internasional (misalnya IMF dan World Bank) ke negara-negara *Global South* telah menciptakan “bidang permainan” yang tidak setara dalam mengelola krisis. Melalui mekanisme utang, para penguasa global memperuncing penjarahan gaya kolonial dengan selubung baru neoliberalisme, memaksa negara-negara *Global South* jatuh ke dalam hubungan ketergantungan, kepatuhan, dan kewajiban finansial. Akibatnya, negara-negara *Global South* telah dimiskinkan dengan pola *accumulation by dispossession* (akumulasi melalui perampasan) (Harvey, 2017) yang makin mempersempit kemungkinan untuk mengembangkan ekonomi nasional, terlebih lagi aspek kesejahteraan sosial dan sistem kesehatan publik. Sementara praktik-praktik ini membiayai pembangunan negara-negara *Global North*, di negara-negara *Global South* ketahanan keluarga menjadi semakin rentan, fasilitas kesehatan yang layak sulit diakses, anak-anak kehilangan hak dasar atas pendidikan, dan sistem pangan lokal terobrak-abrik (Aginam, 2000; O’Laughlin, 2017). Ironisnya, kondisi eksploitasi semacam ini dianggap sebagai hal yang normal, lumrah, dan bahkan

diekspektasikan terjadi di negara-negara *Global South*.

Ancaman krisis pangan dan malnutrisi dalam kondisi yang sedemikian membatasi akan lebih berdampak buruk terhadap negara-negara *Global South* daripada negara-negara *Global North*. Terlebih jika mempertimbangkan ketimpangan spasial dalam proses akumulasi kapital yang dimotori oleh korporasi agrobisnis transnasional. Jauh sebelum narasi krisis pangan terkait COVID-19 muncul, negara-negara *Global South* sudah berada dalam posisi genting dalam rantai pasokan global. Rumah tangga termiskin di negara-negara ini dinarasikan selalu “berjarak satu hari dari kehilangan pendapatan, kerawanan pangan, biaya hidup yang tidak dapat diprediksi, dan migrasi paksa” (IPES-Food, 2020) meskipun mereka yang menjadi ujung tombak penghasil bahan pangan. Oleh karena itu, pembahasan tentang ketahanan pangan global perlu bertumpu pada kondisi penghidupan produsen pangan di negara-negara *Global South* yang juga merupakan populasi termiskin di dunia. Tanpa mempertimbangkan mereka, wacana “ketahanan pangan” sebagaimana didefinisikan oleh FAO akan luput dalam melihat dimensi penting tata kelola pangan, yaitu struktur sosial, ekonomi, dan politik yang memungkinkan rantai pasokan makanan global untuk berjalan sebagaimana mestinya (Bernstein, 2010; White, 2020).

Petani kecil Indonesia, juga petani dari India dan Cina, merupakan 39 persen dari penduduk miskin ekstrem dunia (Castañeda et al., 2016). Namun, dengan “terhentinya dunia” akibat pandemi, mereka dijadikan orang-orang yang diandalkan untuk menyangga krisis pangan dengan mempertaruhkan kesehatan pribadi maupun keluarga untuk terus bekerja. Situasi ini jelas terlihat dalam rencana Pemerintah Indonesia baru-baru ini untuk membangun megaprojek lumbung pangan nasional dengan tujuan mengintensifkan dan mempercepat

produksi beras dalam negeri. Lumbung pangan nasional sendiri merupakan suatu bentuk dari *Food Estate*, yang dalam terjemahan bebasnya disebut kebun pangan skala luas, yakni budidaya tanaman skala luas (lebih dari 25 hektar) yang dilakukan dengan konsep pertanian sebagai sistem industrial yang berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi, modal, serta organisasi dan manajemen modern (Kementerian Pertanian RI, 2010).

Pemerintah Indonesia menekankan urgensi memulai proyek ini, beberapa lembaga negara dan LSM langsung menyuarakan keprihatinan mereka terutama terhadap isu kerusakan lingkungan. Akan tetapi belum ada pihak yang menyuarakan masalah kesejahteraan sosial petani kecil yang dibayangkan akan mengerjakan megaprojek kebun pangan skala luas ini. Oleh karenanya, penulis mencoba berhipotesis mengenai potensi masalah kesejahteraan jangka panjang dengan mempertimbangkan aspek kesehatan dan malnutrisi petani setelah perpindahan mereka ke lahan kebun pangan skala luas di masa pandemi COVID-19. Kondisi krisis pangan yang muncul menjadi peluang untuk memasok lebih banyak tanah dan tenaga kerja ke sirkuit akumulasi kapital korporasi agrobisnis transnasional (Ito et al., 2014), sehingga petani kecil terancam ditumbalkan menjadi ujung tombak untuk menyelesaikan dua masalah sekaligus, yakni untuk memastikan ketersediaan beras dalam negeri, lalu secara bersamaan mengakumulasi pendapatan (di bawah kategori PDB) untuk membayar utang internasional Indonesia.

Merujuk pada argumen bahwa jalan hidup petani terbebani tuntutan politik dan ekonomi dunia (McMichael, 2008). Dengan demikian, narasi krisis pangan yang digemakan oleh Presiden Joko Widodo pada akhirnya dapat mengoyak kondisi kesejahteraan dan kesehatan petani kecil. Mereka semakin bercokol dalam lingkaran setan kemiskinan. Lingkaran ini

sangat kejam karena dalam sistem ekonomi kapitalistik, kemiskinan mereproduksi dirinya sendiri melalui kondisi kekurangan gizi (Wells, 2012). Begitu seorang anak dilahirkan di dalam lingkaran ini, kemungkinan besar ia akan memiliki gangguan kesehatan hingga dewasa, dan pada akhirnya meningkatkan risiko reproduksi kemiskinan generasional di kemudian hari (Conroy et al., 2010; Ratcliffe, 2015; Wagmiller Jr. & Adelman, 2009). Ironisnya, meskipun pertanian yang berorientasi pasar ini adalah masalah utama yang menyebabkan krisis pangan dan malnutrisi, bagi pemerintah hal ini justru dianggap sebagai solusi.

Tulisan ini akan dibagi ke dalam empat bagian. Bagian pertama akan dikhususkan untuk membahas konsep lingkaran setan kemiskinan dan keterkaitannya dengan kapitalisme dan malnutrisi. Pada bagian kedua, penulis memaparkan secara singkat rencana megaproyek lumbung pangan nasional dan dasar pemikirannya. Di bagian ketiga, penulis menguraikan sejarah krisis pangan Indonesia dengan ruang lingkup dinamika politik, sosial, ekonomi, dan kesehatan bangsa selama beberapa dekade terakhir. Penulis berpendapat bahwa krisis pangan dan malnutrisi, serta upaya untuk menyelesaikan masalah tersebut dengan membangun megaproyek kebun pangan skala luas, bukanlah pola baru bagi Indonesia. Penulis merefleksikan kegagalan tiga megaproyek serupa yang pernah terjadi di masa lalu pada bagian keempat, kemudian membuat perbandingan untuk membedah alasan-alasan kegagalannya. Perbandingan tersebut kemudian digunakan untuk menghipotesakan potensi masalah kesejahteraan, kesehatan, dan malnutrisi serta politik-ekonomi jangka panjang, yang mungkin muncul di kalangan petani kecil jika mereka dipindahkan untuk mengerjakan megaproyek lumbung pangan nasional.

PEMBAHASAN

Lingkaran Setan Kemiskinan dan Malnutrisi

Kemiskinan dalam sistem perekonomian kapitalis-neoliberal kontemporer mereproduksi dirinya sendiri melalui kondisi malnutrisi (Wells, 2012). Sistem ekonomi ini rupanya tidak hanya mengekspos individu pada kondisi rendah nutrisi dan nutrisi berlebih, tetapi juga ke berbagai efek negatif sepanjang siklus daur hidupnya. Sebabnya sederhana saja: ketika seorang terlahir dalam keluarga yang miskin, kemungkinan besar ia akan tumbuh dalam lingkungan sosio-ekonomi-ekologi yang tidak kondusif untuk masukan nutrisi yang ideal—sesuatu yang sangat dibutuhkan dalam masa awal pertumbuhan anak (usia tiga bulan sampai dengan tiga tahun, selama gizi utama anak masih dipenuhi oleh air susu ibu). Kondisi sosio-ekonomi yang rendah membuat pilihan makanan yang dikonsumsi anak tidak kaya nutrisi; pilihan tempat tinggal yang sering kali termarjinalkan ke lingkungan yang terekspos ke ragam polutan seperti di bantaran sungai, tempat pembuangan sampah, kolong jembatan; jam kerja orang tua yang tinggi, dimana keduanya sering kali bekerja dengan jam tak menentu sehingga tak sempat merawat anak dengan ideal; serta akses pelayanan kesehatan yang sangat terbatas.

Akibat langsung dari rendahnya masukan nutrisi kepada anak adalah melambatnya proses pertumbuhan fisik dan kapasitas kognitif anak, atau apa yang sering kali kita kenal sebagai *stunting* dan *wasting*. Kondisi malnutrisi ini sangat umum ditemukan di berbagai wilayah miskin Indonesia. Bahkan, kondisi ini pun sering kali terjadi dalam satu rumah tangga karena sang orang tua, sekalipun dengan pilihan makanan bernutrisi rendah, berusaha untuk tetap mengutamakan gizi baik sang anak ketimbang dirinya sendiri. Kondisi tersebut dinamakan “beban ganda gizi buruk”, dimana sang ibu mengalami obesitas karena terlalu banyak

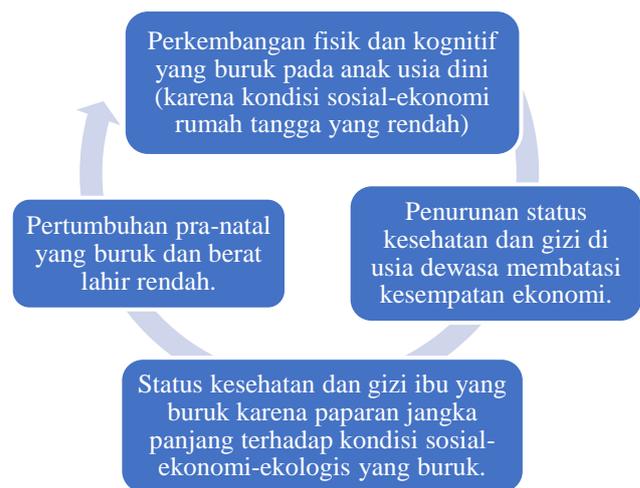
makan makanan bernutrisi rendah dalam kuantitas tinggi (sekedar agar cukup karbohidrat untuk mengerjakan pekerjaan fisik yang lebih menuntut), sedangkan sang anak *stunting* karena terlalu sedikit makan makanan yang lebih bergizi karena keterbatasan finansial.

Dampak jangka panjang dari kondisi malnutrisi sangat mengerikan. Berbagai penelitian (misal Hanandita & Tampubolon, 2015; Vaezghasemi, 2017) mengungkapkan bahwa individu yang masa awal pertumbuhannya terekspos gizi buruk akan memiliki kualitas kesehatan yang rendah kala dewasa, atau setidaknya, kualitas kesehatannya lebih cepat menurun seturut umur dibandingkan dengan orang dewasa yang masa kecilnya memiliki status gizi baik. Dampak lainnya adalah kesulitan mengikuti pendidikan di insitusi pendidikan formal berbagai jenjang karena terhambatnya perkembangan kognitif pada masa kanak-kanak. Dalam sebuah sistem ekonomi yang menginsentifkan pendidikan tinggi untuk pekerjaan berbayar lebih tinggi, rendahnya pendidikan secara langsung berdampak pada merendahnya kapasitas sumber daya manusia untuk mengakses pekerjaan yang layak dan meningginya kemungkinan ia terjebak utang untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Alhasil, individu-individu tersebut akan semakin terjebak dalam lingkaran kemiskinan dan kian sulit untuk membebaskan diri. Penelitian-penelitian terbaru juga menunjukkan bahwa tekanan perekonomian ini sering membawa dampak tekanan mental yang parah bagi orang dewasa dan berkontribusi pada terganggunya kesehatan biologisnya (Sleet, 2020; Sweet et al., 2013).

Ketika individu tersebut beranjak dewasa dalam kemiskinan dan tiba saatnya untuk berkeluarga, siklus serupa akan terulang. Secara khusus ketika individu tersebut adalah perempuan. Seorang dewasa perempuan yang miskin sejak masa kanak-kanaknya akan

memiliki status kesehatan dan nutrisi yang buruk. Hal ini kemudian mempengaruhi rendahnya kualitas pertumbuhan pre-natal anaknya kala dalam kandungan dan rendahnya berat badan anak ketika lahir. Asi seorang ibu yang tumbuh dalam kemiskinan pun memiliki kualitas yang lebih rendah dibanding ibu yang tumbuh di lingkungan bernutrisi baik. Akibatnya, gizi awal mula yang diterima anaknya melalui asi pun sudah buruk.

Maka dari itu, kondisi malnutrisi menjadi sebuah siklus yang mematikan—sebuah lingkaran setan—yang terus mereproduksi dirinya sendiri selama individu terus berada dalam kondisi kemiskinan. Secara sederhana, gambaran siklus tersebut dapat dilihat di Gambar 1 berikut.



Gambar 1. Lingkaran setan malnutrisi yang mempengaruhi kondisi kemiskinan.

Sumber: Grosse & Roy, 2008; Hadley et al., 2012; Hoddinott et al., 2008

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”. Sementara itu perkara nutrisi dan kesehatan adalah salah satu

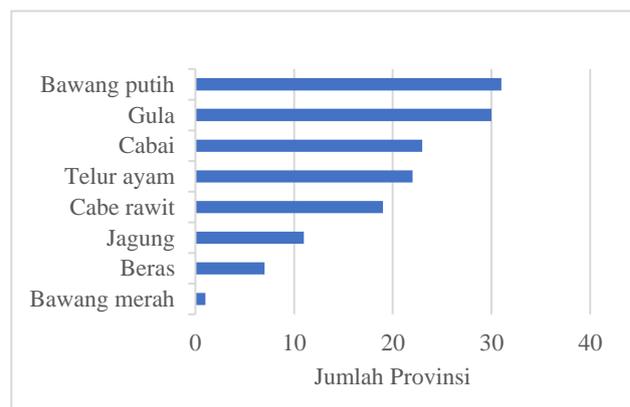
prasyarat pemenuhan kebutuhan material, spiritual, maupun sosial. Jelaslah bahwa isu-isu kesejahteraan sosial merupakan isu nutrisi dan kesehatan. Antara keduanya terdapat hubungan yang tak dapat terpisahkan dan akan terus saling mempengaruhi selama sang individu tak keluar dari lingkaran kemiskinan. Hal ini bukan berarti tidak ada anak yang tumbuh dari keluarga miskin yang berujung keluar dari lingkaran kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup generasi di bawahnya. Namun demikian, dalam sistem ekonomi kapitalis-neoliberal yang kian menghilangkan jejaring pengamanan sosial, individu yang terlahir miskin memiliki kemungkinan lebih kecil untuk memajukan status sosio-ekonominya dibandingkan dengan individu yang terlahir dalam kondisi berkelimpahan.

Situasi Saat Ini: Persiapan Menghadapi Krisis Pangan dan Malnutrisi

Pandemi COVID-19 ini sangat berbeda dengan berbagai bencana serupa yang pernah terjadi di masa lalu karena sistem pangan tiba-tiba terkena dampak melalui beberapa dinamika yang saling terkait, antara lain: 1) terganggunya rantai pasokan pangan global; 2) terjadinya resesi global sehingga menyebabkan hilangnya pekerjaan secara besar-besaran sehingga berdampak pada kemiskinan; dan 3) faktor majemuk pada dinamika ketidakmerataan harga pangan yang menyebabkan bencana kelaparan di banyak tempat (Clapp & Moseley, 2020). Ketiga dinamika ini berkelindan menyebabkan krisis pangan dan ketenagakerjaan sehingga pada akhirnya dapat menimbulkan masalah kemiskinan.

Pada tanggal 28 April 2020, masalah krisis pangan dan malnutrisi mencuat kembali di tengah kesadaran publik ketika Presiden Joko Widodo mengumumkan bahwa Indonesia akan mengalami krisis pangan menyusul defisit pada sebelas jenis komoditas pangan pokok sebagai

imbas rantai pasokan pangan yang terganggu akibat pandemi COVID-19. Defisit ini misalnya pada komoditas bawang putih, gula, cabai, dan telur ayam di lebih dari 20 provinsi, sementara itu beras—makanan pokok bagi sebagian besar orang Indonesia—mengalami defisit di tujuh provinsi (Rahman, 2020b). Grafik di bawah menunjukkan jumlah provinsi (n=34) yang menghadapi defisit terhadap delapan besar dari sebelas komoditas pangan utama.



Grafik 1. Jumlah provinsi yang mengalami defisit pasokan komoditas pangan pokok.

Sumber: disadur dari Rapat Terbatas Kabinet melalui konferensi video pada 28 April 2020

Data defisit pangan ini dibantah oleh lembaga negara lainnya. Kementerian Pertanian RI menyatakan bahwa stok pangan, terutama sebelas komoditas pokok, “aman” dan cukup untuk memenuhi peningkatan permintaan secara nasional. Sementara itu, Badan Ketahanan Pangan mengklaim adanya surplus pasokan pangan secara nasional dan apabila ada kekurangan itu adalah “situasi normal”. Badan Ketahanan Pangan telah menyarankan agar Presiden mempercepat impor gula, bawang putih, dan daging sapi untuk memastikan kecukupan pasokan untuk periode April sampai dengan Juni 2020.

Presiden Joko Widodo memperkuat poin urgensinya dengan mengutip kajian yang dilakukan oleh Food and Agriculture Organization (FAO), yang memprediksi bahwa

gangguan global yang disebabkan oleh pandemi COVID-19 dapat menyebabkan defisit pangan di seluruh dunia. Dengan demikian, ada beberapa alasan bagi Presiden untuk mengambil tindakan segera terkait pasokan pangan nasional. Pertama, sebagai negara yang sangat bergantung pada impor komoditas pangan, gangguan berkepanjangan pada rantai pasokan global dan lokal akan menggoyahkan jaring keamanan nasional yang memenuhi permintaan dalam negeri (Tantau, 2020).

Kedua, beras menjadi makanan pokok yang paling banyak dikonsumsi di negara ini dan merupakan indikator penting ketahanan pangan nasional (Dawe, 2012; Timmer, 2008), telah menurun sejak 2016 dengan penurunan 7,75 persen pada tahun 2018-2019 (Yuniartha & Laoli, 2020). Pada tahun 2019, produksi beras dalam negeri Indonesia mencapai 31,31 juta ton, yang mana hanya mencapai sedikit di atas permintaan 29,6 juta ton (Badan Pusat Statistik, 2019). Kesenjangan kecil antara penawaran dan permintaan ini menjadi sumber kekhawatiran, terutama karena Badan Urusan Logistik (BULOG) memperkirakan terjadinya sedikit defisit dalam produksi beras dalam negeri sejak musim panen Mei 2020 (Bhwana, 2020).

Ketiga, Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) telah memproyeksikan bahwa lebih dari 30 persen pusat penghasil makanan pokok (termasuk Bali, Jawa, Sumatra, dan Sulawesi) mungkin menghadapi musim kemarau yang luar biasa (Banurea, 2020). Ketiga faktor tersebut akan merugikan masyarakat miskin perdesaan, karena panen mereka akan anjlok sementara harga makanan melambung tinggi.

Menyadari tantangan-tantangan ini, Presiden Joko Widodo mengeluarkan kebijakan pengaturan ulang politik dan ekonomi untuk meningkatkan produktivitas petani kecil selama pandemi COVID-19. Presiden menganggap

kondisi saat ini sebagai peluang untuk “reformasi besar-besaran di sektor pangan [Indonesia]” tanpa menguraikan detail rincian reformasinya. Sehubungan dengan melonjaknya harga pangan—khususnya beras—Presiden berencana memberikan subsidi kepada 2,4 juta petani Indonesia untuk membantu mereka mempertahankan capaian panen di masa depan, yakni sebesar Rp.300.000 per bulan dalam bentuk bantuan tunai dan subsidi produksi seperti pupuk dan benih (Rahman, 2020a). Dikutip dari CNN Indonesia, BULOG juga telah diperintahkan untuk membeli beras langsung dari petani kecil dengan tujuan memotong ongkos terkait dengan perantara dan tengkulak, sesegera mungkin mengamankan pasokan nasional sementara, dan membantu kebutuhan keuangan petani kecil (Anonim, 2020). Terakhir, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 58 Tahun 2020 tentang Penataan dan Penyederhanaan Perizinan Impor untuk mempermudah dan menyederhanakan pembatasan impor untuk sebelas komoditas utama. Sehubungan dengan pembatasan mobilitas terkait pandemi COVID-19, Presiden telah memerintahkan jaringan distribusi makanan dibebaskan dari kebijakan pembatasan sosial regional, agar memastikan rantai pasokan terus bergerak (Hakim & Kuwado, 2020).

Sekarang, petani kecil secara struktural dibebankan untuk tetap bekerja sambil ditekan utang sosial-ekonomi yang sudah ada sebelumnya dan harus berpacu dengan risiko kesehatan untuk mengamankan pasokan pangan untuk negara tanpa dukungan kesehatan yang memadai. Memang, ini bukan hal baru karena petani kecil di negara-negara *Global South* selalu diposisikan sebagai korban yang diperlukan untuk menjaga rangkaian sistem akumulasi kapital tetap berjalan (Dandekar & Bhattacharya, 2017; Gerber, 2013; Mohanty, 2005).

Kebijakan utama Presiden Joko Widodo untuk mengurangi potensi kelaparan melalui rencana untuk membuka 2,2 juta hektar sawah. Rencana yang disebut sebagai megaprojek lumbung pangan nasional. Rencana ini dianggap sebagai “kartu as” Presiden dalam melindungi negara dari defisit pangan yang sedang berlangsung, diiringi dengan kebijakan lain untuk meningkatkan pasokan beras nasional. Salah satu lokasi lumbung pangan nasional terletak di Kabupaten Pulang Pisau, Provinsi Kalimantan Tengah, bekas lokasi Mega Rice Project (MRP) yang dikenal sebagai proyek lahan gambut satu juta hektar pada masa Orde Baru (Jong, 2020).

Pemerintah mengklaim bahwa penanaman dapat dimulai sedini mungkin pada bulan Mei 2020. Penanaman akan dibagi menjadi beberapa tahap, yang pertama pada 405.000 hektar lahan gambut, di mana Kementerian Pertanian perlu mendatangkan 300.000 petani kecil dari pulau-pulau terpadat di Indonesia (Jong, 2020). Pemerintah memandang proyek ini perlu untuk menghindari beban defisit pangan yang dipicu oleh pandemi COVID-19.

Pengaturan ulang politik dan ekonomi ini dirancang agar membuat petani kecil lebih fleksibel dan siap untuk digerakkan mencapai ketahanan pangan melalui megaprojek lumbung pangan nasional. Meskipun begitu, kebijakan megaprojek seperti ini bukan hal yang baru di Indonesia. Pada bagian selanjutnya, penulis merefleksikan tiga megaprojek kebun pangan skala luas di masa lalu serta kondisi politik, ekonomi, sosial, dan kesehatan yang mendasarinya.

Menilik ke Belakang: Uraian Sejarah Krisis Pangan Indonesia

Ketahanan pangan Indonesia telah lama menjadi wacana yang tak henti dibahas, bahkan sejak jauh sebelum terjadinya pandemi COVID-19. Hanya saja, pembahasan ini tidak selalu

mencuat ke keseharian publik kelas menengah-atas. Pada akhir dekade 1960-an, ketahanan pangan melalui swasembada beras adalah prinsip utama dalam proyek politik Indonesia. Untuk mencapai hal ini, Presiden Soeharto mengadopsi doktrin neoliberal International Monetary Fund (IMF) dan World Bank, yaitu menghilangkan kontrol harga, melakukan deregulasi pasar pertanian, menurunkan hambatan perdagangan, dan meningkatkan privatisasi, untuk pada akhirnya melepaskan diri dari ketergantungan impor. Imbasnya ialah klaim “keajaiban ekonomi.” Indonesia mampu mencapai swasembada beras pada tahun 1984, kurang lebih 15 tahun setelah revolusi hijau pertama kali dimulai (Savitri & Prawirosusanto, 2015). Menimbang bahwa dunia baru saja mengalami krisis pangan skala global pada tahun 1972-1973 (Dawe, 2012), prestasi Indonesia layak diakui oleh FAO. Dari tahun 1987 hingga 1996, ada optimisme bahwa Indonesia mencapai ketahanan pangan seperti yang didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, mengikuti pertumbuhan ekonomi tahunan yang berkelanjutan sebesar 7 hingga 8 persen dan pendapatan per kapita yang hampir dua kali lipat (Soekirman, 2001).

Presiden Soeharto memutuskan untuk mendirikan sebuah budidaya tanaman pangan skala luas yang disebut Mega Rice Project (MRP) pada tahun 1996. MRP diharapkan untuk mencakup sejuta hektar perkebunan padi di lahan gambut dataran rendah Pulau Kalimantan. Proyek ambisius ini mengerahkan ribuan ekskavator dan puluhan ribu pekerja untuk menebangi hutan gambut. Pekerja juga ditugaskan untuk menggali 6.000 kilometer kanal-kanal drainase agar tanah tetap kering selama musim hujan dan tanaman dapat diairi di musim kemarau (Goldstein, 2016). Presiden Soeharto sangat optimis untuk mengubah tanah

gambut yang miskin nutrisi menjadi lahan pertanian subur.

Keadaan dengan cepat berubah ketika krisis ekonomi Asia mulai mempengaruhi Indonesia pada tahun 1997. Hal ini membuat keadaan menjadi lebih buruk, gagal panen di seluruh nusantara yang terjadi karena kekeringan yang disebabkan oleh El Nino, berulangnya kebakaran hutan yang meluas, dan gelombang demonstrasi yang menuntut turunnya presiden menyebabkan gangguan sosial di hampir semua wilayah Indonesia. Proyek MRP ditinggalkan tanpa sebutir beras pun yang dipanen, meninggalkan tanah kosong yang terus terbakar dalam skala besar hampir setiap tahun. Keadaan ini menjadikan satu dekade pertumbuhan ekonomi yang kuat berakhir secara dramatis (Studdert et al., 2001). Lebih dari setengah populasi Indonesia pada masa itu hidup dengan kurang dari Rp.10.000 sehari, sehingga krisis pangan menghantui masyarakat miskin perdesaan di Indonesia dan memaksa rumah tangga rata-rata menghabiskan 60 persen dari pendapatan bulanan mereka untuk makanan.

Lebih dari satu dekade kemudian setelah krisis pangan 2007-2008 yang dipicu oleh melonjaknya harga makanan, dua perkebunan didirikan pada tahun 2011 dan 2012, yakni Merauke Food and Energy Estate (MIFEE) di Provinsi Papua dan Ketapang Food Estate (KFE) di Provinsi Kalimantan Barat. Tujuannya antara lain untuk mengamankan stok pangan dalam negeri, dan untuk menghasilkan bahan pangan yang cukup untuk ekspor dan meningkatkan neraca perdagangan Indonesia.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan jargonnya “memberi makan Indonesia, lalu memberi makan dunia”, merencanakan untuk membuka 1.282.833 hektar lahan untuk MIFEE, dan 886.969 hektar untuk KFE. Kedua megaprojek kebun pangan skala luas ini

membutuhkan ribuan pekerja dan gelombang besar modal dari investasi sektor swasta. Namun karena beragam masalah, KFE akhirnya ditinggalkan karena kegagalannya untuk memenuhi tujuan awalnya sementara MIFEE masih dalam proses penghentian.

Saat ini, dalam kondisi transisi ekonomi yang cepat di mana industrialisasi, urbanisasi, dan desentralisasi politik bersilangan dengan meningkatnya ketimpangan pendapatan yang memperlebar kesenjangan regional dan peningkatan tingkat kemiskinan, Indonesia menghadapi beban ganda kekurangan gizi, (termasuk defisiensi mikronutrien) dan kelebihan gizi (kelebihan berat badan dan obesitas) di dalam daur hidup populasi yang sama (Hanandita & Tampubolon, 2015; Vaezghasemi, 2017). Menurut laporan World Bank (2013) peningkatan kekayaan nasional Indonesia disertai dengan peningkatan ketersediaan makanan, yang telah menggandakan jumlah lemak yang dikonsumsi per kapita. Namun harga makanan yang meroket memaksa masyarakat miskin di perdesaan untuk mengkonsumsi makanan yang lebih murah dan kurang bergizi. Hal ini mengarah pada kerentanan yang lebih tinggi terhadap malnutrisi. Makanan olahan juga dikonsumsi dalam tingkat yang lebih tinggi, khususnya di daerah perkotaan, yang menyebabkan penduduk kota yang makmur lebih rentan terhadap gizi berlebih. Sementara anak-anak yang lebih miskin lebih cenderung terhambat (48,4 persen), bahkan itu umum terjadi pada anak-anak yang lebih kaya pula (29 persen). Ini adalah realita lingkungan obesogenik Indonesia yang sedang berkembang dan secara langsung memengaruhi status nutrisi masyarakat. Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1 di bawah, masalah nutrisi utama di Indonesia adalah: 36 persen anak kecil mengalami *stunting*; satu dari sepuluh mengalami *wasting*; sedangkan satu dari lima orang dewasa kelebihan berat badan atau

obesitas. Kehadiran kekurangan gizi dan kelebihan gizi secara bersamaan mengarah pada peningkatan penyakit tidak menular (PTM), penurunan perkembangan mental dan fisik, dan penurunan kualitas hidup secara keseluruhan (Sleet, 2020).

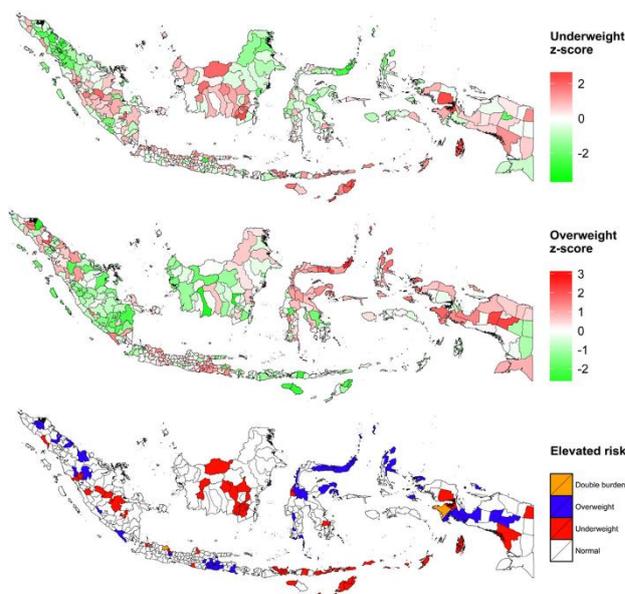
Tabel 1. Kategorisasi Malnutrisi di Indonesia berdasarkan Kelompok Umur

Kategori Malnutrisi	Kelompok Umur				
	<6	6-12	13-15	16-18	>18
Stunting	35,6	35,5	35,1	31,2	
Wasting	13,3	12,2	10,1	8,9	12,6
Obesitas	14,0	9,2	2,5	1,4	21,7

Sumber: World Bank, 2013

Kondisi tersebut konsisten dengan tren umum yang diamati di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah/ *Global South* lainnya (Lee et al., 2012; Popkin, 2001; Subramanian et al., 2009). Merujuk pada berbagai literatur di atas, kondisi gizi buruk bervariasi secara spasial, mengikuti distribusi kekayaan yang tidak merata antara daerah perdesaan dan perkotaan. Perubahan dalam pengaturan tata ruang (seperti wilayah urban baru yang bermunculan dan wilayah perdesaan yang menurun) dan pergeseran demografis karena urbanisasi yang cepat, walau telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan, tidak serta merta berdampak pada akses ke fasilitas layanan kesehatan yang lebih baik (Lu, 2010) atau makanan bergizi di daerah perdesaan (Satterthwaite et al., 2010). Khususnya untuk mengakses layanan kesehatan, penyebaran geografis yang tidak merata dari penyedia layanan kesehatan mengharuskan masyarakat miskin perdesaan untuk membayar lebih banyak ongkos untuk transportasi dan layanan, yang kerap kali membuat mereka tidak mau pergi walaupun merasa sakit (Laksono & Wulandari, 2020).

Gambar 2 menunjukkan distribusi spasial gizi buruk di 440 kabupaten di Indonesia, yang konsisten dengan diferensiasi daerah kaya-miskin. Kesenjangan antar provinsi menjadi masalah kesehatan masyarakat karena Survei Kesehatan Dasar 2013 menemukan bahwa tidak ada kemajuan yang dicapai dalam mengurangi prevalensi *stunting* dan obesitas di seluruh nusantara (Food Security Council et al., 2015).



Gambar 2. Distribusi spasial malnutrisi di 440 kabupaten di Indonesia.

Sumber: Hanandita & Tampubolon, 2015

Beban ganda gizi buruk juga lazim terjadi pada relasi gender dalam rumah tangga di Indonesia (Roemling & Qaim, 2013). Jumlah rumah tangga dengan beban ganda gizi buruk meningkat hampir dua kali lipat selama lima belas tahun terakhir, dari 11 persen (Doak et al., 2005) pada tahun 1993 menjadi 19 persen (Vaezghasemi et al., 2014) pada 2007. Namun situasi ini jauh lebih buruk bagi rumah tangga di perdesaan miskin. Sebuah studi pada tahun 2017 menemukan bahwa beban ganda pada ibu (kelebihan berat badan) dan anak (*stunting*) dialami 11 persen populasi perdesaan di seluruh Indonesia (Vaezghasemi, 2017). Lebih buruk lagi bagi rumah tangga perdesaan dengan kepala keluarga perempuan, di mana perempuan

umumnya menempati posisi marginal dalam semua aspek kehidupan dan tidak diberi peluang meskipun tanggung jawabnya meningkat dalam pekerjaan produktif dan reproduksi (Agarwal, 1997; White, 2020). Oleh karena harus berhadapan dengan status sosial ekonomi yang buruk, lingkungan yang mendukung pilihan makanan yang tidak sehat, dan harapan peran gender patriarkal, perempuan dipaksa untuk lebih kalkulatif dalam mengalokasikan sumber daya dalam rumah tangga. Seringkali mereka tidak menjadi penerima pertama surplus sumber daya rumah tangga (termasuk makanan bergizi), karena harus memprioritaskan suami dan anak-anak mereka dengan harapan potensi masa depan yang lebih baik.

Hal di atas adalah kondisi politik, ekonomi, sosial, dan kesehatan yang berada di bawah bayang-bayang megaproyek lumbung pangan nasional yang direncanakan Presiden Joko Widodo. Indonesia dihantui oleh momok krisis pangan dan malnutrisi, di mana Pemerintah khawatir akan gangguan ekonomi lainnya, dan penduduk miskin perdesaan nyaris selalu terancam kelaparan. Faktor-faktor ini bersama dengan ketergantungan yang tinggi pada impor makanan pokok, fluktuasi harga beras global, dan bencana keikliman global yang sedang berlangsung menciptakan kondisi ketahanan pangan Indonesia sangat rentan

walaupun terjadi peningkatan signifikan dalam beberapa dekade terakhir. Berdasarkan data Global Hunger Index (GHI) tahun 2019, Indonesia menurunkan nilai GHI lebih dari 25 persen sejak tahun 2000. Dengan mempertimbangkan hal-hal ini, pada bagian selanjutnya penulis menyoroti alasan kegagalan tiga megaproyek kebun pangan skala luas di masa lalu dan menguraikan kemungkinan risiko kesehatan dan malnutrisi jangka panjang bagi petani yang berpengaruh pada kondisi kesejahteraannya.

Melihat ke Depan: Berharap Apa dari Megaproyek Lumbung Pangan Nasional?

Rencana Presiden Joko Widodo untuk membangun megaproyek lumbung pangan nasional pada pertengahan tahun 2020 ini dapat dibilang terburu-buru. Pandangan Presiden untuk memanfaatkan pandemi COVID-19 sebagai peluang reformasi sistem pangan, dapat dikritik dengan argumen bahwa penerapan kembali skema kebun pangan skala luas yang telah gagal di masa lalu tidak serta merta menghasilkan cara-cara baru untuk menciptakan rantai pangan yang berkelanjutan (Simanjuntak & Erwinsyah, 2020). Tabel 2 akan menyoroti faktor lahan, tenaga kerja, modal, dan alasan lainnya yang mengarah pada kegagalan MRP, MIFEE, dan KFE.

Tabel 2. Alasan komparatif kegagalan MRP (1996), MIFEE (2011), dan KFE (2012)

	Mega Rice Project (MRP) 1996	Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) 2011	Ketapang Food Estate (KFE) 2012
Lahan	Pemerintah menetapkan sasaran 1.000.000 hektar lahan siap ditanami padi.	Pemerintah mengklaim 1.282.833 hektar lahan siap ditanami.	Pemerintah mengklaim 886.969 hektar lahan siap ditanami. 100 hektar sebagai padi percobaan.
	Diperlukan pembangunan sekitar 4,000 km kanal gambut.	Diperlukan pembabatan hutan dan sabana, serta pengeringan rawa.	Diperlukan pembabatan hutan seluas 38.700 hektar.

	Perlu mengkonversikan rawa gambut menjadi lahan pertanian siap tanam.	Lahan diperoleh dari perampasan tanah.	Penduduk setempat secara kolektif menyewakan lahan seluas 1.400 hektar dengan skema kemitraan.
	Lahan didesain untuk pertanian monokultur tanaman padi.	Pembagian lahan: karet, kelapa sawit, tebu, kedelai, jagung, singkong, beras (95 persen lahan untuk tanaman komoditas ekspor).	Pembagian lahan: padi, jagung, ubi, sayur-mayur, kelapa sawit (dengan dukungan perusahaan swasta).
Tenaga Kerja	Diperlukan sekitar 4.000 petani, sebagian besar transmigran dari Jawa dan Bali.	Dibutuhkan 172.962 petani, sebagian besar transmigran dari Jawa dan Bali.	Dibutuhkan sekitar 4.000 petani, sebagian besar transmigran dari Jawa dan Bali.
	Petani kesulitan mengolah lahan karena tanah kurang subur, sehingga tanaman pangan sulit untuk tumbuh.	Petani secara umum mendapatkan sekitar Rp.60.000 per hari kerja tergantung dari luasan lahan yang dikerjakan.	Petani harus bekerja dalam satu kelompok yang terdiri dari lima orang. Mereka dibayar secara kolektif sebesar Rp.600.000 per hektar. Apabila dikurangi uang sewa dan utang maka tiap petani mendapat Rp.80.000 per hektar.
		Lahan yang dijanjikan kepada petani tidak cocok untuk pertanian tanaman pangan susbsisten.	Lahan yang dijanjikan kepada petani tidak cocok untuk pertanian tanaman pangan susbsisten. Lahan gambut rentan terbakar pada musim kemarau dan tanahnya kurang subur.
		Petani harus bekerja ekstra di sektor informal seperti pedagang kecil untuk memenuhi kebutuhan.	Kurang-lebih 11 jam kerja per hari menyebabkan kurangnya waktu untuk melakukan aktivitas lain, seperti aktivitas sosial.
		Penghasilan dan distribusi lahan tidak cukup untuk pemenuhan aktivitas reproduksi sosial.	Petani diharuskan bekerja ekstra di perkebunan kelapa sawit, tambang bauksit, atau menjadi kuli bangunan.
			Penghasilan dan distribusi lahan tidak cukup untuk pemenuhan aktivitas reproduksi sosial.
Modal	Pendanaan sebesar Rp.3 triliun dari Dana Restorasi. Dalam praktiknya, MRP disubkontrakkan ke banyak	44 perusahaan swasta, termasuk investor asing	Pendanaan oleh perusahaan badan usaha miliki negata

	perusahaan swasta milik kerabat Presiden Soeharto.	diberikan konsesi lahan selama 60 tahun.	dan perusahaan swasta (untuk kelapa sawit).
		Diproyeksikan menghasilkan Rp.3 triliun per tahun. Kenyataannya, hanya memperoleh Rp.200 milyar per tahun dan grafiknya tidak stabil. Belum ada kalakulasi pasti mengenai laba hingga saat ini.	Penduduk setempat dijanjikan skema bagi hasil 60:20, 60 persen untuk perusahaan dan 40 persen untuk petani. Akibat rendahnya produktivitas panen, perusahaan mengubah perjanjian menjadi 80:20.
Lainnya	Kegagalan MRP dikarenakan rusaknya kualitas tanah, bahkan hingga saat ini bekas lahan MRP menjadi salah satu kawasan titik kebakaran hutan terparah. Pada kebakaran tahun 1997 saja, 150 juta ton karbon dilepaskan dari MRP.	Tidak ada kontribusi yang jelas terhadap program ketahanan pangan nasional, karena sebagian besar lahan dialokasikan untuk industri kayu dan perkebunan kelapa sawit (sekitar 95 persen).	Pembukaan lahan dalam skala besar merusak lapisan tanah yang paling subur, menyebabkan naiknya tingkat keasaman. Sebaliknya, kualitas tanah yang rendah mempengaruhi jenis dan kualitas tanaman yang bisa ditanam. Juga memicu konflik sosial akibat kegagalan siklus tanam.
	Pemerintah Indonesia memobilisasi militer untuk membantu pembangunan MRP termasuk infrastrukturnya. Tentara juga ditugaskan untuk memastikan rantai pasokan tetap mengalir.	Berbagai konflik jangka panjang, relokasi, dan eksploitasi terhadap penduduk setempat dan transmigran karena alih fungsi lahan.	Pembukaan lahan menyebabkan hilangnya habitat, hewan liar makan tanaman padi. Hal ini mengakibatkan gagal panen.
	MRP terbengkalai sebelum adanya penanaman akibat krisis ekonomi yang melanda	Menghasilkan emisi gas rumah kaca hingga 737 juta ton. Belum lagi munculnya 11.000 titik api kebakaran hutan akibat memburuknya kualitas tanah gambut.	Kebakaran dan kabut asap di lahan gambut mengakibatkan masalah lingkungan transnasional dan berakibat buruk pada kesehatan.
	Sebagian besar petani yang telah dipindahkan ke lokasi MRP terjebak dalam lingkaran setan kemiskinan karena kurangnya lapangan pekerjaan dan rusaknya lahan pertanian	Pemerintah memobilisasi militer untuk mengamankan pengembangan MIFEE, produksi pangan, dan rantai pasokan dengan narasi untuk mengamankan keamanan pangan. Hal tersebut ditambah juga faktor Papua yang sudah sangat termiliterisasi karena kekerasan dari negara yang terus berlangsung terhadap di Papua.	Pemerintah memobilisasi militer untuk mengamankan pengembangan KFE, produksi pangan, dan rantai pasokan dengan narasi untuk mengamankan keamanan pangan. Juga, ketegangan berkepanjangan antara etnis Dayak dan Melayu (dua kelompok etnis utama di lokasi KFE) menjadikan aksi-aksi pengamanan menjadi lebih beringas.

Sumber: Limin, Jentha, and Ermiasi, 2007; Goldstein, 2016; Savitri and Prawirosusanto, 2015; Ito, Rachman, and Savitri, 2014; Savitri, 2013

Setidaknya ada empat masalah yang saling terkait yang menyebabkan gagalnya tiga megaprojek kebun pangan skala luas pada masa lalu. Pertama, kegagalan terjadi karena pemerintah menyediakan jalan atau bahkan membiarkan korporasi agrobisnis transnasional menangani krisis pangan nasional dengan mengintensifkan investasi modal dalam proyek-proyeknya. Pada tiga kebun pangan skala luas sebelumnya, Pemerintah Indonesia membiarkan korporasi agrobisnis mengendalikan proses hulu dan hilir rantai pasokan bahan pangan. Strategi ini mungkin paling lazim terjadi di MIFEE dan KFE pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, di mana ia mengkonsolidasikan tujuh perusahaan di sektor pertanian ke dalam satu kelompok korporasi yang diberi nama “Korporasi Peduli Pangan” (Savitri & Prawirosusanto, 2015). Pengamanan stok pangan domestik tidak pernah menjadi misi utama korporasi agrobisnis. Sebagai sebuah bisnis, sudah tentu kebutuhannya ialah ekstraksi laba dan nilai lebih. Alhasil, sebagian besar tanah di lahan tanaman pangan digunakan untuk menanam tanaman komoditas ekspor seperti kelapa sawit, pohon kayu keras, dan kakao, daripada beras yang ditujukan untuk konsumsi dalam negeri. Masuknya modal besar-besaran juga merupakan lahan subur bagi korupsi karena banyak pemangku kepentingan dengan berbagai agenda terlibat. Pemerintah mengambil kebijakan yang sama dalam rencana megaprojek lumbung pangan nasional, yakni memobilisasi lembaga-lembaga negara seperti Kementerian Pertanian RI, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI, Tentara Nasional Indonesia, dan sekaligus juga berbagai korporasi agrobisnis.

Kedua, petani dalam tiga megaprojek kebun pangan skala luas menjadi terpuruk karena lahan tersebut hanya diberikan izin untuk

tanaman monokultur komersil, sehingga tidak memungkinkan petani untuk menanam tanaman pangan subsisten. Meskipun korporasi agrobisnis menjanjikan sebidang kecil tanah (biasanya sekitar 2 hektar atau kurang per rumah tangga) untuk perumahan dan penggunaan lahan pribadi kepada petani kecil, korporasi agrobisnis di MIFEE dan KFE menggerogoti teritori hidup para petani. Alhasil, desa menjadi satu-satunya ruang sirkulasi sah para petani. Hal ini adalah praktik umum “perampasan tanah” (Borras et al., 2011; Hall, 2011) yang dimungkinkan melalui berbagai peraturan perundang-undang yang saling bertentangan, tidak adanya peta kadaster atau peta hak milik yang resmi, yang pada akhirnya menyebabkan ketidakmampuan petani kecil untuk menyediakan varietas makanan. Dalam keadaan seperti itu, sebuah rumah tangga petani kecil terpaksa menyesuaikan pola makan mereka sesuai dengan ketersediaan pangan yang kian hari kian langka.

Ketiga, dalam tiga megaprojek masa lalu ini petani kecil dibayar sangat rendah sementara harus bekerja—secara akumulatif—lebih lama per harinya daripada yang dijanjikan sebelumnya. Seperti yang telah ditunjukkan oleh berbagai penelitian terkait waktu/hari kerja yang lebih panjang biasanya disebabkan oleh banyaknya kapling tanah yang dimiliki berbagai investor, tidak adanya kontrak kerja yang jelas, dan upah yang terlampau kecil (Li, 2018; Elmhirst et al., 2017; Julia and White, 2012). Untuk mengimbangi upah kecil, petani biasanya melakukan pekerjaan kontrak jangka pendek di luar megaprojek. Misalnya saja kontrak informal di perkebunan, pertambangan, atau menjadi kuli bangunan di kota kecil terdekat. Imbas utamanya adalah berkurangnya waktu kerja reproduktif, khususnya di rumah tangga. Perlu diingat bahwa rumah tangga petani kecil

adalah arena konsumsi, produksi, dan investasi, di mana keputusan yang berkaitan dengan alokasi tenaga kerja dan sumber daya dibuat (Agarwal, 1997). Oleh karena itu, ketidakmampuan untuk menyediakan perawatan keluarga yang memadai misalnya membesarkan anak dan pekerjaan rumah tangga lainnya (termasuk dalam kategori “kerja reproduktif”) akan memperparah kondisi kesehatan dan gizi keluarga petani. Kondisi kesehatan dan gizi anak-anak yang terganggu, ditambah dengan upah orang tua yang rendah, juga akan menghambat akses mereka ke sistem pendidikan menengah dan tinggi. Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa kesehatan yang buruk dapat membawa dampak yang buruk pula bagi pendidikan, karena dapat mengurangi kehadiran murid di kelas, mengganggu konsentrasi, dan meningkatnya ketidakmampuan belajar; sementara pada gilirannya, pendidikan yang buruk berdampak pada pendapatan ke sumber daya masa depan, perilaku sehat, manfaat sosial-psikologis, dan lingkungan yang lebih sehat secara umum (Hanandita & Tampubolon, 2015; Laksono & Wulandari, 2020; Yu & Hannum, 2007).

Keempat, keterpurukan dan kemiskinan petani pada tiga megaprojek masa lalu terjadi sebagai akibat dari kondisi ekologis lahan di mana mereka ditempatkan. Dalam hal ini terjadi *slow violence* (kekerasan perlahan) (Nixon, 2011) yang menimpa petani kecil karena kerusakan ekologis yang tidak dapat dipulihkan. Akibat pembukaan lahan skala besar secara cepat, lapisan tanah paling atas lenyap, menyebabkan kadar pirit (FeS₂) dan tingkat keasamannya meningkat. Lebih buruk lagi MRP, MIFEE, maupun KFE semuanya dibangun di atas tanah gambut, yang sudah bersifat asam secara alami (rata-rata level 4,5 pH). Tanah yang asam merupakan tanda dari kurangnya mineral sehingga tanaman sulit untuk tumbuh. Akan tetapi, di bawah tekanan

korporasi agrobisnis dan rezim efisiensi kerja, solusi tercepat dan paling murah untuk masalah tersebut adalah dengan mengintensifkan penggunaan pupuk kimia. Logika ini bermasalah karena dapat melanggengkan siklus kegagalan panen; ketika panen gagal memenuhi tujuannya, petani kecil akan menambahkan lebih banyak pupuk kimia dengan harapan hasil yang lebih baik, yang selanjutnya malah meningkatkan tingkat keasaman tanah. Dengan demikian, degradasi tanah, meskipun diterima secara umum sebagai masalah alami di daerah dengan curah hujan tinggi, juga merupakan masalah sosial-ekonomi. Petani kecil harus menginvestasikan lebih banyak uang untuk pupuk kimia, sementara pada saat yang sama menerima lebih sedikit upah dari megaprojek karena tidak memenuhi target produksinya. Tidak mengherankan jika petani kemudian akan sangat mungkin terjebak dalam hubungan utang antara satu sama lain untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga mereka saat ini. Dalam kondisi serupa, biasanya muncul pula aktor-aktor rentenir dan pengijon baru yang senantiasa merugikan petani kecil sembari menawarkan ilusi peningkatan produktifitas. Akibatnya, membayar kembali utang dan menyesuaikan gaya hidup mereka akan menimbulkan tantangan bagi kesehatan mental dan fisik petani kecil (Sweet et al., 2013). Penyakit kardiovaskuler petani yang sudah ada sebelumnya karena paparan terhadap bahan kimia pertanian yang tinggi, ditambah dengan konsumsi alkohol dan rokok yang masif, dapat memperparah ancaman pandemi COVID-19 pada mereka. Pada akhirnya, sudah tentu kondisi ini akan berdampak pada status kesejahteraan petani.

PENUTUP

Pembahasan yang telah dilakukan menunjukkan bahwa potensi dampak dari pembukaan lumbung pangan nasional Indonesia

terhadap petani kecil yang akan menjadi pekerja utama. Diprakirakan rencana lumbung pangan nasional yang dicanangkan Presiden Joko Widodo akan lebih berpotensi menyakiti petani kecil ketimbang membawa kesejahteraan. Argumen ini didasari dari pembelajaran tiga pengalaman menyejarah Indonesia dalam membangun lumbung pangan nasional dalam kondisi “krisis” yang berbeda-beda. Sebagaimana sudah kami uraikan sebelumnya, terdapat setidaknya empat sumber permasalahan serupa yang kemungkinan akan dihadapi pula oleh pemerintah. Penulis menduga bahwa permasalahan yang sudah lalu akan kembali terjadi karena Presiden Joko Widodo kembali menggunakan pola pembangunan yang serupa untuk membangun lumbung pangan nasional pada tahun 2020 ini. Seruan Presiden untuk menjadikan pandemi COVID-19 ini sebagai momen “reformasi sistem pangan” Indonesia secara besar-besaran rupanya bukan pula sesuatu yang baru. Seruan serupa sudah diteriakkan oleh Presiden Soeharto dan Susilo Bambang Yudhoyono namun pada akhirnya hanya semakin menyerahkan nasib ketahanan pangan nasional kepada perusahaan agrobisnis yang berorientasi pasar.

Keberhasilan rencana pembangunan lumbung pangan nasional disangsikan berhasil karena kegiatannya terkesan terburu-buru. Artikel ini tidak serta merta menjadi kritik tetapi juga saran hal-hal yang perlu diperhatikan pemerintah jika rencana ini akan benar-benar dijalankan. Pasalnya, memindahkan sekian banyak petani kecil dari Jawa dan Bali—yang secara menyejarah sudah dimiskinkan dan bergizi buruk—dalam situasi pandemi COVID-19 hanya akan meningkatkan status prekariat mereka. Ketika tiba di lokasi lahan lumbung pangan nasional, belum ada struktur pekerjaan dan distribusi lahan yang jelas untuk mereka kelola. Tanpa kedua hal utama ini, petani kecil akan termarginalkan di lokasi baru dan

dilemahkan kemampuannya untuk mengakses pangan. Gaji pun semakin menjadi misteri karena simpang siur kepemilikan lahan, pengatur kuota kerja, dan lain sebagainya. Sekalipun gaji secukupnya, struktur dan infrastruktur penunjang kehidupan sehari-hari petani pun belum pasti didirikan dengan baik. Belum ada pembicaraan mengenai penyediaan tempat tinggal yang memadai (melingkupi akses air, listrik, dan gas), akses kesehatan (seperti rumah sakit, puskesmas) dan akses pendidikan (SD, SMP, SMA). Sebaliknya, pemerintah hanya meyakinkan masyarakat bahwa korporasi agrobisnis, militer dan segala infrastruktur penunjangnya akan disediakan guna mempercepat proses produksi pangan.

Mempercayakan ketahanan pangan Indonesia ke tangan korporasi agrobisnis bukanlah cara terbaik untuk menyelesaikan masalah bangsa. Produksi ekonomi kapitalis menciptakan kontradiksinya sendiri, di mana sistem ini membutuhkan tenaga kerja untuk menghasilkan nilai lebih (surplus) namun di saat yang sama membatasi proses reproduksi sosial yang dibutuhkan tenaga kerja untuk menjaga kualitas hidupnya. Dalam kata lain, kesejahteraan petani kecil dihancurkan untuk menjalankan roda bisnis perusahaan.

Indonesia perlu mengurangi ketergantungan impor komoditas pokok dan membenahi reforma agraria untuk mendistribusikan kembali kepemilikan tanah demi mencapai ketahanan pangan. Petani kecil harus bekerja di lahan mereka sendiri, antara lain untuk keuntungan ekonomi mereka, yang akan berkontribusi pada kesehatan dan status gizi jangka panjang sehingga mereka mampu terlepas dari jerat lingkaran setan kemiskinan. Upaya ini juga mendukung kemampuan Indonesia untuk secara bertahap mencapai kedaulatan pangan melalui sirkuit produksi dan distribusi pangan yang lebih lokal. Dalam usaha kesejahteraan sosial, program-program

pemberdayaan, perlindungan dan jaminan sosial harus didasari pada penelitian yang tidak hanya memotret kondisi faktual kontemporer, namun juga latar belakang historis, sosial, budaya, dan politik yang membentuknya. Pemahaman secara holistik ini yang mampu memberi arah terhadap program pembangunan yang berpihak kepada rakyat.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam menunjang penulisan artikel ini, Atmaezer H. Simanjuntak didukung oleh Arryman Scholars Initiative dengan pendanaan dari Indonesian Scholarship and Research Support Foundation (ISRSF), Rudy G. Erwinsyah didukung oleh In Search of Balance (ISB) Project Indonesia-Norway, dan para donor yang dermawan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agarwal, B. (1997). “Bargaining” and Gender Relations: Within and Beyond the Household. *Feminist Economics*, 3(1), 1–51.
<https://doi.org/10.1080/135457097338799>
- Aginam, O. (2000). Global Village, Divided World: South-North Gap and Global Health Challenges at Century’s Dawn. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 7, 27.
- Badan Pusat Statistik. (2019). *Luas Panen dan Produksi Padi di Indonesia 2019* (No. 16).
<https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/02/04/1752/luas-panen-dan-produksi-padi-pada-tahun-2019-mengalami-penurunan-dibandingkan-tahun-2018-masing-masing-sebesar-6-15-dan-7-76-persen.html>
- Bernstein, H. (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change*. Kumarian Press.
- Borras, S. M., Hall, R., Scoones, I., White, B., & Wolford, W. (2011). Towards a better understanding of global land grabbing: An editorial introduction. *Journal of Peasant Studies*, 38(2), 209–216.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559005>
- Castañeda, A., Doan, D., Newhouse, D., Nguyen, M. C., Uematsu, H., & Azevedo, J. P. (2016). *Who are the Poor in the Developing World?* The World Bank.
<https://doi.org/10.1596/1813-9450-7844>
- Clapp, J. & Moseley, W.G. (2020): This food crisis is different: COVID-19 and the fragility of the neoliberal food security order. *The Journal of Peasant Studies*, (2020), 1-25.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1823838>
- Conroy, K., Sandel, M., & Zuckerman, B. (2010). Poverty Grown Up: How Childhood Socioeconomic Status Impacts Adult Health: *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 31(2), 154–160.
<https://doi.org/10.1097/DBP.0b013e3181c21a1b>
- Dandekar, A., & Bhattacharya, S. (2017). Lives in Debt: Narratives of Agrarian Distress and Farmer Suicides. *Economic and Political Weekly*, 13.
- Dawe, D. (Ed.). (2012). *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781849776684>
- Doak, C. M., Adair, L. S., Bentley, M., Monteiro, C., & Popkin, B. M. (2005). The dual burden household and the nutrition transition paradox. *International Journal of Obesity*, 29(1), 129–136.
<https://doi.org/10.1038/sj.ijo.0802824>
- Elmhirst, R., Siscawati, M., Basnett, B. S., & Ekowati, D. (2017). Gender and

- generation in engagements with oil palm in East Kalimantan, Indonesia: Insights from feminist political ecology. *The Journal of Peasant Studies*, 44(6), 1135–1157.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1337002>
- Food Security Council, World Food Programme, & Ministry of Agriculture. (2015). *Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia 2015* (p. 196).
<https://www.wfp.org/publications/indonesia-food-security-and-vulnerability-atlas-2015#:~:text=The%202015%20Food%20Security%20and,as%20Indonesia%20has%20prioritized%20stunting.>
- Gerber, J.-F. (2013). The Hidden Consequences of Credit: An Illustration from Rural Indonesia: Hidden Consequences of Credit. *Development and Change*, 44(4), 839–860.
<https://doi.org/10.1111/dech.12045>
- Goldstein, J. (2016). Carbon Bomb: Indonesia's Failed Mega Rice Project. *Environment & Society Portal*.
<http://www.environmentandsociety.org/archadia/carbon-bomb-indonesias-failed-mega-rice-project>
- Grosse, S. D., & Roy, K. (2008). Long-term economic effect of early childhood nutrition. *The Lancet*, 371(9610), 365–366. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(08\)60180-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(08)60180-4)
- Hadley, C., Tessema, F., & Muluneh, A. T. (2012). Household food insecurity and caregiver distress: Equal threats to child nutritional status? *American Journal of Human Biology*, 24(2), 149–157.
<https://doi.org/10.1002/ajhb.22200>
- Hall, D. (2011). Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 22.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607706>
- Hanandita, W., & Tampubolon, G. (2015). The double burden of malnutrition in Indonesia: Social determinants and geographical variations. *SSM - Population Health*, 1, 16–25.
<https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2015.10.02>
- Harvey, D. (2017). The “New” Imperialism: Accumulation by Dispossession. In B. Ollman & K. B. Anderson (Eds.), *Karl Marx* (1st ed., pp. 213–237). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315251196-10>
- Hoddinott, J., Maluccio, J. A., Behrman, J. R., Flores, R., & Martorell, R. (2008). Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults. *The Lancet*, 371(9610), 411–416.
[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(08\)60205-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(08)60205-6)
- International Labor Organization. (2020). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fourth edition* (p. 24).
<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--en/index.htm>
- IPES-Food. (2020). *COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions*. http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/COVID-19_CommuniqueEN.pdf
- Ito, T., Rachman, N. F., & Savitri, L. A. (2014). Power to make land dispossession acceptable: A policy discourse analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies*, 41(1), 29–50.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2013.873029>

- Julia, & White, B. (2012). Gendered experiences of dispossession: Oil palm expansion in a Dayak Hibun community in West Kalimantan. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3–4), 995–1016. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.676544>
- Laksono, A. D., & Wulandari, R. D. (2020). The barrier to maternity care in rural Indonesia. *Journal of Public Health*. <https://doi.org/10.1007/s10389-020-01274-3>
- Lee, J., Houser, R. F., Must, A., de Fulladolsa, P. P., & Bermudez, O. I. (2012). Socioeconomic disparities and the familial coexistence of child stunting and maternal overweight in Guatemala. *Economics & Human Biology*, 10(3), 232–241. <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2011.08.002>
- Li, T. M. (2018). After the land grab: Infrastructural violence and the “Mafia System” in Indonesia’s oil palm plantation zones. *Geoforum*, 96, 328–337. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.10.012>
- Limin, S. H., Jentha, & Ermiasi, Y. (2007). History of the Development of Tropical Peatland in Central Kalimantan, Indonesia. *Tropics*, 16(3), 291–301. <https://doi.org/10.3759/tropics.16.291>
- Lu, Y. (2010). Rural-urban migration and health: Evidence from longitudinal data in Indonesia. *Social Science & Medicine*, 70(3), 412–419. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2009.10.028>
- McMichael, P. (2008). Peasants Make Their Own History, But Not Just as They Please. . . *Journal of Agrarian Change*, 8(2–3), 205–228. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2008.00168.x>
- Mohanty, B. (2005). ‘We are Like the Living Dead’: Farmer Suicides in Maharashtra, Western India. *Journal of Peasant Studies*, 32(2), 243–276. <https://doi.org/10.1080/03066150500094485>
- Nixon, R. (2011). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Harvard University Press.
- Nkrumah, K. (1974). *Neo-colonialism: The Last Stage of Imperialism*. Panaf.
- O’Laughlin, B. (2017, April). *Capital, Labour and the Politics of Inequality in Global Public Health*. Global Labour Column. <http://column.global-labour-university.org/>
- Phillips, C. A., Caldas, A., Cleetus, R., Dahl, K. A., Declet-Barreto, J., Licker, R., Merner, L. D., Ortiz-Partida, J. P., Phelan, A. L., Spanger-Siegfried, E., Talati, S., Trisos, C. H., & Carlson, C. J. (2020). Compound climate risks in the COVID-19 pandemic. *Nature Climate Change*. <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0804-2>
- Popkin, B. M. (2001). Nutrition in transition: The changing global nutrition challenge. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, 10, 13–18.
- Ratcliffe, C. (2015). *Child Poverty and Adult Success* (p. 15). The Urban Institute.
- Roemling, C., & Qaim, M. (2013). Dual burden households and intra-household nutritional inequality in Indonesia. *Economics & Human Biology*, 11(4), 563–573. <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2013.07.001>
- Satterthwaite, D., McGranahan, G., & Tacoli, C. (2010). Urbanization and its implications for food and farming.

- Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365(1554), 2809–2820.
<https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0136>
- Savitri, L. A. (2013). *Korporasi dan Politik Perampasan Tanah*. INSISTPress.
- Savitri, L. A., & Prawirosusanto, K. M. (2015). Kebun Pangan Skala Luas di Ketapang: Menggambar Angan-Angan tentang Surplus Produksi. *Jurnal Analisis Sosial*, 19(1).
https://www.academia.edu/21785901/Kebun_Pangan_Skala_Luas_di_Ketapang_Menggambar_Angan-Angan_tentang_Surplus_Produksi
- Simanjuntak, A. H., & Erwinsyah, R. G. (2020). Who Really Feeds the World?: Indonesia's Mega Food Estates Plan and Peasants' Welfare in Times of COVID-19 Pandemic. *20th Northeast Conference on Indonesia: Public Health and Well-Being in Indonesia, COVID-19 and Beyond*. Cornell University.
- Sleet, P. (2020). *The State of Indonesian Food Security and Nutrition* (p. 5). Independent Strategic Analysis of Australia's Global Interest.
- Soekirman. (2001). Food and nutrition security and the economic crisis in Indonesia. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, 10, 57–61.
- Studdert, L. J., Frongillo, E. A., & Valois, P. (2001). Household Food Insecurity Was Prevalent in Java during Indonesia's Economic Crisis. *The Journal of Nutrition*, 131(10), 2685–2691.
<https://doi.org/10.1093/jn/131.10.2685>
- Subramanian, S., Perkins, J. M., & Khan, K. T. (2009). Do burdens of underweight and overweight coexist among lower socioeconomic groups in India? *The American Journal of Clinical Nutrition*, 90(2), 369–376.
<https://doi.org/10.3945/ajcn.2009.27487>
- Sweet, E., Nandi, A., Adam, E. K., & McDade, T. W. (2013). The high price of debt: Household financial debt and its impact on mental and physical health. *Social Science & Medicine*, 91, 94–100.
<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2013.05.009>
- The Lancet Global Health. (2020). Food insecurity will be the sting in the tail of COVID-19. *The Lancet Global Health*, 8(6), e737.
[https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30228-X](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30228-X)
- Timmer, P. (2008). Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook. *SSRN Electronic Journal*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1112807>
- Vaezghasemi, M. (2017). *Nutrition transition and the double burden of malnutrition in Indonesia: A mixed method approach exploring social and contextual determinants of malnutrition*. Umeå Universiteit, Dept. of Public Health and Clinical Medicine.
- Vaezghasemi, M., Öhman, A., Eriksson, M., Hakimi, M., Weinehall, L., Kusnanto, H., & Ng, N. (2014). The Effect of Gender and Social Capital on the Dual Burden of Malnutrition: A Multilevel Study in Indonesia. *PLoS ONE*, 9(8), e103849.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0103849>
- Wagmiller Jr., R. L., & Adelman, R. M. (2009). *Childhood and Intergenerational Poverty: The Long-Term Consequences of Growing Up Poor* (p. 7). National Center for Children in Poverty.
- Wells, J. C. K. (2012). Obesity as malnutrition: The role of capitalism in the obesity global epidemic. *American Journal of*

Human Biology, 24(3), 261–276.
<https://doi.org/10.1002/ajhb.22253>

White, B. (2020). *Agriculture and the Generation Problem* (p. 155 Pages). Fernwood Publishing.

World Bank. (2013). *The Double Burden of Malnutrition in Indonesia* (No. 76192-ID).
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17007> License: CC BY 3.0 IGO.”

Yu, S., & Hannum, E. (2007). Food for Thought: Poverty, Family Nutritional Environment, and Children’s Educational Performance in Rural China. *Sociological Perspectives*, 50(1), 53–77.
<https://doi.org/10.1525/sop.2007.50.1.53>