

PERCEPATAN PENGEMBANGAN FOOD ESTATE UNTUK MENINGKATKAN KETAHANAN DAN KEMANDIRIAN PANGAN NASIONAL

Edi Santosa

Departemen Agronomi dan Hortikultura, Fakultas Pertanian
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680
E-mail: edisang@gmail.com

RINGKASAN

Pemerintah telah melakukan berbagai terobosan untuk perluasan lahan pangan, salah satunya melalui pengembangan pangan skala luas (*food estate*). Program Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFE) merupakan *food estate* yang dinotifikasi secara nasional yaitu *Energy Estate* di Kabupaten Merauke, Papua seluas 1,2 juta ha, namun proyek *food estate* tersebut belum dapat berjalan sesuai harapan karena berbagai kendala yang kompleks. Akibat implementasi yang belum matang, capaian keberhasilan MIFEE pada saat ini masih relatif lambat. Oleh karena itu, perlu dicari alternatif solusi agar MIFEE dapat menjadi tonggak sejarah sekaligus *legacy* pembangunan pangan untuk generasi mendatang. Permasalahan MIFEE dari segi investor, kelembagaan, perundang-undangan, sosial, budaya dan politik dianalisis dan dicarikan solusinya.

PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Terobosan untuk perluasan lahan pangan, salah satunya melalui pengembangan pangan skala luas (*food estate*). Program MIFEE merupakan *food estate* yang dinotifikasi secara nasional yaitu *Energy Estate* (MIFEE) di Kab. Merauke, Papua seluas 1,2 juta ha.
- ◆ Namun pada saat ini, MIFEE belum berjalan sesuai harapan karena adanya permasalahan perbedaan persepsi investor, pemerintah dan masyarakat, permasalahan kelembagaan, dan masalah sosial.
- ◆ Sukses MIFEE membutuhkan *leadership* yang kuat yang didukung oleh akademisi dalam menciptakan harmoni antar kepentingan.

Rekayasa agronomi dan lingkungan sebagai satu *design* teknologi dapat melindungi keragaman hayati, identitas lokal dan lingkungan. Rekayasa sosial dan agribisnis mendesak dilakukan dalam menarik partisipasi masyarakat, memberdayakan, melindungi kepemilikan lahan, sekaligus menjamin pendapatan secara berkelanjutan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Beberapa rekomendasi untuk percepatan pelaksanaan *food estate* adalah:

- ◆ Membentuk Badan Otoritas *Food Estate* (BOFE) yang ditopang oleh litbang perguruan tinggi untuk memperkuat perencanaan hingga

implementasi, koordinasi lintas disiplin, lintas sektoral dan lintas kementerian/lembaga. Keberadaan BOFE akan mempertegas komitmen politik pangan nasional, mengurangi gejolak dan imbas dinamika politik lokal, serta mewedahi aspirasi masyarakat.

- ◆ Melakukan mobilisasi Perguruan Tinggi untuk mengawal transformasi sosio-kultur masyarakat dalam perubahan gaya hidup, sumber nafkah dan aktifitas keseharian. Pendampingan tersebut juga dimaksudkan untuk mengharmonikan jika muncul guncangan sosial yang nyata dalam masyarakat.
- ◆ Mengkaji model *local partnership* dengan investor dalam mengelola lahan tanpa mengalihkan kepemilikan. Model tersebut perlu sejalan dengan program Reforma Agraria. Model tersebut juga dapat menepis isu *land grabbing* yang dapat menimbulkan disharmoni.
- ◆ Mengembangkan kegiatan pertanian padat modal secara ramah lingkungan dan hemat input (*low external input*) dapat mengurangi resistensi masyarakat. Kapasitas dan ketrampilan tenaga lokal ditingkatkan dan ditopang melalui pendidikan dalam *community college*.
- ◆ Melindungi lokasi sakral masyarakat melalui bentuk yang lebih produktif seperti penggunaan tanaman bernilai ekonomi atau eksotis sehingga pada waktunya dapat menjadi unit aktivitas agrowisata disamping memperkuat eksistensi budaya tani yang ada.

I. PENDAHULUAN

Kebutuhan pangan sebagai *basic human needs* meningkat seiring meningkatnya jumlah dan kualitas penduduk Indonesia. Namun, penyediaan lima komoditas pangan strategis yaitu padi,

jagung, kedelai, gula dan daging sapi sebagian masih dari impor. Ketergantungan pada impor yang secara rata-rata di atas 50% dari kebutuhan, dalam jangka panjang dapat mengancam kemandirian dan kedaulatan pangan. Selain itu, juga merugikan petani, menguras devisa negara, serta rentan terhadap gejolak harga. Pengalaman menunjukkan, gejolak harga pangan mudah berimbas pada kelangsungan kehidupan politik Pemerintah. Sebagai contoh, kejatuhan Presiden Sukarno tidak lepas dari tuntutan masyarakat untuk menurunkan harga melalui tiga tuntutan rakyat (Tritura) pada 1966. Pada 1998, kejatuhan Pemerintahan Presiden Soeharto bersamaan dengan krisis ekonomi.

Menyadari arti strategis pangan dan Indonesia sebagai negara agraris, Pemerintah telah berusaha membangun ketahanan pangan yang lebih mandiri dan berdaulat. Ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan telah dideskripsikan secara tegas pada UU Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan.

Berbagai program swasembada dengan fokus pada peningkatan produktivitas telah diluncurkan (Kementan, 2012). Namun sebagian besar program peningkatan produktivitas melalui rekayasa bibit unggul, intensifikasi, dan rekayasa genetik belum mampu mengkompensasi penurunan produksi akibat penurunan luas lahan. Berdasarkan data BPS (2010), laju konversi lahan pertanian ke non pertanian mencapai lebih dari 100 ribu ha per tahun, belum termasuk konversi komoditas. Akibatnya, swasembada pangan dengan model tersebut relatif sulit berkelanjutan dan untuk mencapainya diperlukan biaya yang semakin besar.

Pemerintah telah melakukan berbagai terobosan untuk perluasan lahan pangan, salah satunya melalui pengembangan pangan skala luas (*food estate*) (Forest People Program, 2011;

Kementan, 2010; Pemkab Merauke, 2010; Satgas RED++, 2012). Hingga saat ini, telah ada 4 lokasi *food estate* yang dinotifikasi secara nasional yaitu Pengembangan Lahan Gambut (PLG) 1 juta hektar di Kalimantan Tengah, *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) di Kab. Merauke, Papua seluas 1.2 juta ha, Delta Kayan *Food Estate* di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur seluas sekitar 0,5 juta hektar, dan Jungkat Agri Kompleks di Kab. Kuburaya, Kalimantan Barat seluas 0,25 juta ha. Namun proyek *food estate* tersebut belum dapat berjalan sesuai harapan karena berbagai kendala yang kompleks. Bahkan PLG dihentikan karena teknologi yang dipakai mendapat penolakan dari para penggiat lingkungan nasional dan internasional (Mawardi, 2007). Pada lokasi *food estate* yang lain, karena konflik lahan, konflik sosial, ketersediaan infrastruktur agribisnis, dan teknologi hingga isu politik, dapat berpotensi menghambat kesuksesan (Jasuan, 2011; Moran, 2011; Yayasan Pusaka, 2011; 2011b; Zakaria, 2011; Zakaria *et al.*, 2011).

Pemerintah memberikan perhatian khusus pada MIFEE karena ekspektasi dampak sosial ekonomi yang besar dalam menopang produksi pangan dalam negeri (Jusuf, 2011; 2011b). Di sisi lain, adanya kekhawatiran masyarakat lokal terpinggirkan, perlu mendapat perhatian penting dalam menentukan sukses MIFEE. Peningkatan produksi pangan nasional diharapkan akan mengurangi impor pangan atau ketergantungan pada pasokan pangan dari negara lain. Dengan demikian, pangan nasional akan lebih mandiri dan berdaulat. Akibat implementasi yang belum matang, capaian keberhasilan MIFEE pada saat ini masih relatif lambat. Oleh karena itu, perlu dicari alternatif solusi agar MIFEE dapat menjadi tonggak sejarah sekaligus *legacy* pembangunan pangan untuk generasi mendatang.

II. SITUASI TERKINI TERHADAP ISU YANG DIBAHAS

Program MIFEE diawali 2007 dari usulan Pemkab berupa *Merauke Integrated Rice Estate* (MIRE) (Pemkab Merauke, 2010). Usulan tersebut dijadikan program nasional karena potensi lahan yang luas, merupakan produsen beras di Papua, dan memiliki SDM memadai yaitu didukung 60 lokasi transmigrasi. Pada saat *launching* MIFEE 10 Agustus 2010, Merauke telah mencadangkan 1,2 juta ha dari 2,4 juta ha lahan pengembangan (Kementan, 2010). Dalam jangka pendek (2011-2014), dari lahan Klaster I dan IV seluas 0,5 juta ha, ditetapkan lahan yang *clear and clean* seluas 0,3 juta ha.

Komoditas pangan yang dikembangkan adalah: padi, jagung, kedelai, tebu dan sapi. Hasil uji coba diperoleh produksi yang tinggi yaitu padi mencapai 7 ton/ha GKP, kedelai 2 ton/ha, tebu 40 ton/ha dan jagung 5 ton/ha pipilan kering. Pemerintah telah menyusun *grand design*, dan total investasi MIFEE mencapai Rp 50-60 triliun hingga 2014. Setelah 2014, akan diperoleh produksi masing-masing 2 juta ton beras dan jagung, 0,2 juta ton kedelai, gula 2,5 juta ton, CPO 1 juta ton, dan daging sapi 64 ribu ton per tahun. Produksi tersebut akan merupakan sumbangan nyata dalam meningkatkan ketahanan pangan nasional.

Namun pada saat ini, MIFEE belum berjalan sesuai harapan karena adanya perbedaan persepsi investor, pemerintah dan masyarakat. Dari 36 investor, 14 telah memiliki izin mengelola lahan seluas 0,5 juta ha, 10 diantaranya telah memulai aktivitas (Anonimus, 2013). Di sisi lain, sebagian besar masyarakat lokal mempertanyakan pengambilalihan lahan komunal oleh swasta. Keterlibatan swasta asing yang dominan juga

menjadi alasan penolakan masyarakat (Anesi dan Fama, 2013; Jantuan, 2011). Konsolidasi penolakan semakin menguat didukung LSM internasional yang kemudian menggiring pada isu politik (Anonymous, 2012; 2013; Zakaria, 2011; Zakaria *et al.*, 2011).

Mengingat strategisnya MIFEE dalam meningkatkan kemandirian dan kedaulatan pangan nasional, maka kegagalan proyek PLG 1 juta ha di Kalimantan Tengah pada tahun 1990an diharapkan tidak terulang pada MIFEE. Perlu *debottlenecking* MIFEE agar investor kembali bersemangat dan masyarakat turut menikmati nilai tambah yang ada.

Untuk itu, dilakukan identifikasi masalah pada *beneficiary* program MIFEE utamanya untuk mencari akar masalah pada masyarakat agar penolakan dapat dihilangkan. Langkah berikutnya adalah menelaah keberatan-keberatan dari para investor dan kendala yang dihadapi pemerintah sebagai fasilitator program MIFEE. Ketiga subjek lalu diformulasikan melalui data empiris, data lapangan dan opini masyarakat yang berkembang dalam kerangka penyusunan kebijakan *win-win solution*.

III. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI /PENANGANAN

Terdapat tiga sisi yang perlu dibenahi untuk percepatan MIFEE yaitu investor, pemerintah dan masyarakat. Dari sisi investor, masih terdapat perbedaan pandangan dengan Pemerintah, dimana sebagian besar meminta Pemerintah menyediakan infrastruktur dasar. Sebaliknya, Pemerintah mengharapkan investor membangun infrastruktur dasar seperti pelabuhan, sedangkan jalan dan jembatan dialokasikan dari anggaran

negara. Perbedaan inilah yang menyebabkan sebagian investor menunda investasinya. Selain menghadapi kendala infrastruktur, investor masih berhadapan dengan birokrasi perijinan yang panjang, koordinasi program, dan persoalan lahan yang rumit (Wantimpres, 2011).

UU 18/2012 tentang Pangan memberikan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola pangan. Sejalan dengan regulasi tersebut Pemerintah pusat perlu membentuk Badan Otorita *Food Estate* (BOFE) untuk mempercepat pembenahan di sisi investor dan juga pemerintah. Dasar hukumnya adalah UU no 25/2007 tentang penanaman modal, UU 39/2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dan UU 27/2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu Penanaman Modal. BOFE tidak tumpang tindih dengan Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) yang ada saat ini, namun bersinergi. BOFE diharapkan menerobos sumbatan koordinasi antar 16 Kementerian/Lembaga pendukung MIFEE yaitu Pekerjaan Umum, Perhubungan, Pertanian, ESDM, Keuangan, Kehutanan, Nakertrans, Lingkungan Hidup, Dalam Negeri, Bakosurtanal, BPN, Perindustrian, Kelautan dan Perikanan, Bappenas, Pemprov Papua dan Pemkab Merauke. Harapannya, kendala birokrasi, sinkronisasi dan harmonisasi regulasi lintas sektoral terkait legalitas lahan, perijinan, dan jaminan keberlangsungan usaha, lebih mudah ditangani. Selain itu, insentif percepatan investasi yang diberikan kepada swasta berupa insentif fiskal, keringanan bea masuk, dan pengurangan pajak menjadi lebih mudah dipantau dan dievaluasi.

Pembenahan mendesak perlu disegerakan pada sisi masyarakat agar lebih siap menerima MIFEE. Hingga 2012, lebih dari 1000 berita negatif tentang MIFEE dimuat berbagai media

cetak dan *online*, LSM, jejaring sosial lokal, nasional dan internasional. Isu negatif yang diangkat menyangkut keadilan lahan, isu lingkungan, sosial dan ekonomi, dan politik. Termasuk kekhawatiran *land grabbing* oleh investor asing untuk melindungi imperialisme ekonomi. Bukti adanya *land grabbing* pada MIFEE ditengarai dari adanya perubahan alokasi lahan. Pada konsep awal MIFEE, pengembangan pertanian terpadu dengan luas minimal 1,000 ha memiliki komposisi 70% tanaman pangan, 9% peternakan, 8% perikanan, 8% perkebunan dan 5% komoditas lain. Tetapi implementasinya sangat berbeda yaitu perkebunan sangat dominan dibandingkan tanaman pangan, tanpa ada alokasi untuk peternakan dan perikanan. Bagi pemerintah, fakta tersebut memberikan pesan yang jelas perlunya tindakan nyata agar MIFEE ditangani serius, integratif dan sesuai rencana.

Secara administratif, MIFEE bersinggungan dengan kultur masyarakat Merauke sangat beragam, mencakup 20 distrik, 8 kelurahan dan 160 kampung. Di dalam lokasi terdapat hutan alami dan mengalir 5 sungai besar (Sungai Kumbe, Bian, Mato (Merauke), Digul dan Buraka), sebagai tempat masyarakat mencari ikan, daging, sagu dan keperluan sehari-hari lainnya. Lokasi juga bersinggungan dengan pemukiman penduduk asli suku Marind yang terdiri atas 9 sub suku yaitu Yainem (Yelamin), Kanum, Nggawib, Laghub, Malind, Saghuwab, Mbian, Maklew, dan Kimaam. Masing-masing subsuku memiliki keunikan dalam adat istiadat, cara menghormati leluhur, mengelola tanah adat/ulayat dan hubungan sosial. Setiap subsuku bahkan memiliki tanaman identitas seperti kelapa, karet, padi, buah-buahan dan sebagainya. Sehingga, introduksi MIFEE yang menafikkan eksistensi masyarakat lokal tersebut dapat menimbulkan guncangan sosial

yang besar.

Ada tiga alasan mendasar masyarakat sehingga belum sepenuhnya dapat menerima MIFEE. Pertama adalah menolak pengalihan kepemilikan lahan komunal menjadi lahan milik investor. Bagi masyarakat, lahan merupakan tempat interaksi sosial, mencari nafkah dan memenuhi kehidupan keseharian, juga tempat keramat keluarga (Nydia *et al.*, 2011; Yayasan Pusaka, 2011b; Zakaria, 2011; Zakaria *et al.*, 2011). Hilangnya hak atas tanah diartikan hilangnya identitas keluarga dan identitas suku. Masyarakat mengharapkan lahan dianggap *sharing* modal kepada investor. Pada point tersebut, Pemerintah diharapkan dapat mengorganisir masyarakat dalam Badan Usaha Miliki Petani (BUMP) diikuti dengan rekayasa sosial dan agribisnis membangun model *Public Private Partnership* (PPP) (Widoyoko, 2009). Melalui kesepakatan tersebut, masyarakat tetap memiliki lahan, sekaligus memperoleh imbal jasa. Titik temu tersebut perlu dukungan legalitas Pemerintah Daerah agar ada kepastian usaha bagi investor.

Alasan kedua adalah migrasi pendatang untuk mendukung aktivitas MIFEE dikhawatirkan menggusur eksistensi masyarakat setempat karena perbedaan tingkat pendidikan dan etos kerja. Kekhawatiran tersebut dapat dikikis melalui teknis agronomi pelaksanaan MIFEE. Salah satunya adalah mekanisasi sehingga jumlah tenaga pendatang tidak terlalu besar. Bersamaan dengan langkah tersebut, BOFE menggandeng perguruan tinggi pertanian atau teknologi untuk mengembangkan Sekolah Komunitas (*community college*) guna memberdayakan dan peningkatan jenjang pendidikan masyarakat lokal. Dalam Sekolah Komunitas, penduduk lokal dapat bekerja sambil belajar sehingga memenuhi kualifikasi untuk terlibat dalam perusahaan MIFEE,

termasuk keterampilan mekanisasi. Bahkan Sekolah Komunitas dapat diperkaya dengan muatan wirausaha pertanian sehingga memberi nilai dalam menggerakkan ekonomi setempat berbasis agribisnis sekaligus mendukung MIFEE. Pendampingan akademis massal yang demikian, telah terbukti berhasil dalam rekayasa sosial Bimas dan Inmas pada tahun 1970an dalam peningkatan produksi padi di Jawa.

Alasan ketiga adalah kekhawatiran tercerabutnya akar budaya masyarakat lokal akibat kehancuran tempat sakral leluhur dan bencana ekologis. Teknologi agronomi dan lingkungan mampu memberikan solusi yang jelas. Banyak model pertanian konservasi ramah lingkungan yang berhasil mempertahankan bentang alam, habitat, dan spesies unik di berbagai belahan dunia. Peran BOFE dan perguruan tinggi dalam mengawal eksistensi masyarakat lokal sangat penting, termasuk mengawal kepatuhan investor terhadap tataruang. Sekali lagi, mengingat adopsi dalam rekayasa sosial, teknologi dan lingkungan membutuhkan proses yang berkelanjutan, maka kualitas kepemimpinan akan menjamin pencapaian tujuan MIFEE tanpa mengorbankan kekayaan indigenous yang ada.

REFERENSI

- Anonimous. 2012. An Agribusiness Attack in West Papua: Unravelling the Merauke Integrated Food and Energy Estate. 48p. <https://awasmiffee.potager.org> (akses 24 September 2013).
- Anonimous. 2013. Grand Designs for Merauke: MIFEE in Theory and in Practice. <https://awasmiffee.potager.org> (akses 24 September 2013).
- Jusuf. 2011. Ketahanan Pangan dalam perspektif geoekonomi. Setkab RI, Jakarta. 390 hal.
- Jusuf. 2011b. Membangun lumbung pangan dunia. Setkab RI, Jakarta. 417 hal.
- Kementerian Pertanian. 2012. Laporan Kinerja Kementerian Pertanian, Jakarta. 47 hal.
- Mawardi, I. 2007. Rehabilitasi dan revitalisasi eks proyek pengembangan lahan gambut di kalimantan tengah. *Jurnal Teknologi Lingkungan* 8 (3): 287-297.
- Moran, S. 2011. INDONESIA: MIFEE: The stealthy face of conflict in West Papua. Asian Human Rights Commision. <http://www.humanrights.asia> (akses 24 September 2013).
- Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke 2010. "MIFEE, Program Konkrit dalam mewujudkan Merauke Sebagai Kawasan Ekonomi Khusus Pangan Nasional", Bahan Presentasi dan Sosialisasi Program MIFEE. Merauke: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merauke.
- Wantimpres. 2011. Percepatan pembangunan provinsi Papua dan Papua Barat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam kehidupan yang aman dan damai. Dewan Pertimbangan Presiden RI. 185 hal.
- Widoyoko, Y (Ed.). 2009. Pertanian masa depan kita: Sinergi BUMN dalam BUMP. Gibon Books, Jakarta. 526 hal.
- Yayasan Pusaka. 2011. MIFEE, untuk siapa? www.pusaka.or.id (akses 22 September 2013).
- Zakaria, RY., E.O, Kleden., Y.L, Franky. 2011b. MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind Catatan atas upaya percepatan pembangunan MIFEE di Kabupaten Merauke, Papua. Yayasan PUSAKA, Jakarta. 138 hal.