

# **Perampasan Tanah dengan Dalih Pandemi: Siapa yang Diuntungkan dari Food Estate di West Papua?**



*Tapol*

AWAS MIFEE!  
TRACKING THE MERAKET INTEGRATED FOOD AND FOREST ESTATE

# Daftar Isi

Kata Pengantar	<b>4</b>
Ringkasan Eksekutif	<b>5</b>
Pendahuluan Kemunculan Kembali Food Estate	<b>6</b>
Latar Belakang Sejarah: Menciptakan Tapal Batas Pembangunan di Provinsi Papua Bagian Selatan	<b>9</b>
Kronologi Singkat Target Perluasan Pertanian di Provinsi Papua Bagian Selatan	<b>10</b>
Food Estate Provinsi Papua Bagian Selatan (Versi 2020), Apa Yang Kita Ketahui Sejauh Ini?	<b>15</b>
Potensi Dampak Food Estate Baru Terhadap Hak Asasi Manusia	<b>20</b>
Apa Motivasi Sebenarnya Dari Program Food Estate?	<b>25</b>
Kesimpulan	<b>29</b>





# Kata Pengantar

Laporan ini adalah hasil kolaborasi TAPOL dan awasMIFEE!. TAPOL adalah ornop di Inggris yang sejak tahun 1973 bekerja mendorong pemenuhan hak asasi manusia, perdamaian dan demokrasi di Indonesia. awasMIFEE! adalah kerja solidaritas yang sejak tahun 2012 memantau pembangunan dan pengembangan Food Estate, yang membabat lahan milik masyarakat adat di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua. Laporan-laporan awasMIFEE!, termasuk “Atlas Sawit Papua” yang terbit tahun 2015, tersedia di situs [awasmiffee.potager.org](http://awasmiffee.potager.org). Situs TAPOL ([tapol.org](http://tapol.org)) memuat laporan, briefing dan laporan-laporan kami kepada badan-badan internasional. Kerja dan kampanye kami juga dapat diikuti melalui Facebook (TapolUK), Twitter (@Tapol\_UK), dan Instagram (tapol.uk).

Kami berharap laporan ini bisa memberi pemahaman tentang Food Estate kepada publik, pembuat kebijakan, serta rakyat West Papua dan Indonesia, khususnya pemahaman soal tanah-tanah adat yang dirampas, potensi kerusakan ekologis yang diakibatkan, dan alasan-alasan meragukan di balik pembangunannya.

London, April 2022



Durham Resource Centre | 86 Durham Road | London, N7 7DT  
Tel: +44 (0)20 7561 7485 | Email: [info@tapol.org](mailto:info@tapol.org)

# Ringkasan Eksekutif

Seiring pandemi COVID-19 dimulai pada tahun 2020, Pemerintah Indonesia mengajukan pembangunan 'Food Estate': ekspansi besar-besaran lahan pertanian mencakup jutaan hektare di seluruh Indonesia, termasuk West Papua, yang menghasilkan berbagai macam tanaman pangan. Alasan pemerintah yaitu untuk mengantisipasi krisis ketahanan pangan akibat pandemi. Namun, laporan ini menunjukkan bahwa ada motivasi lain. Berdasarkan dokumen yang ada di domain publik, dan catatan kegagalan Food Estate sebelumnya di West Papua dan di tempat lain di Indonesia, dokumen ini menyoroti bagaimana Food Estate dapat memicu korupsi dan berpotensi menghasilkan pangan untuk pasar ekspor yang menguntungkan konglomerat agro-industri dan kepentingan oligarki.

Laporan ini juga menyoroti kelemahan serius yang berpeluang timbul dari sejak awal rencana ini dirancang, terutama melemahkan peraturan yang dirancang untuk melindungi lingkungan, penebangan hutan primer dan drainase lahan basah, perampasan tanah, dan potensi kerusakan yang tidak dapat diperbaiki terhadap budaya masyarakat adat di West Papua.

Laporan menunjukkan:

- Kronologi rencana pembangunan pertanian masa lalu dengan pendekatan *top-down* di West Papua meskipun sebagian besar direncanakan dengan buruk dan berumur pendek, namun menjadi ancaman jangka panjang bagi seluruh lanskap Provinsi Papua bagian selatan;
- Bagaimana rencana Food Estate berpotensi menyuburkan korupsi, saat aktor perusahaan dan negara serta keluarga dan teman-teman mereka – yang bukan orang West Papua – mendapat manfaat dari alokasi lahan untuk Food Estate;
- Bagaimana potensi korupsi ini difasilitasi oleh undang-undang baru yang memberikan kekuatan tambahan kepada pemerintah pusat untuk merampas tanah demi Food Estate, serta mengelak dari upaya perlindungan lingkungan;
- Bahwa pertumbuhan industri perkebunan di West Papua selama dekade terakhir telah disoroti memiliki banyak potensi konsekuensi negatif yang cenderung akan diderita masyarakat adat dalam rencana saat ini – termasuk insiden konflik horizontal yang sering terjadi antar masyarakat dan meningkatnya kerawanan pangan lokal;
- Bahwa bukan hanya mata pencaharian masyarakat adat yang terancam oleh Food Estate tetapi juga budaya mereka. Sebagian besar tenaga kerja di perkebunan yang ada saat ini juga mempekerjakan tenaga kerja bukan orang asli Papua, menempatkan komunitas masyarakat adat 'tertindih di lapisan paling bawah' di atas tanah mereka sendiri dan memperkuat diskriminasi struktural yang masih ada ketimbang meningkatkan kesejahteraan orang Papua.





# Pendahuluan – kemunculan kembali Food Estate

Pada April 2020, saat pandemi COVID-19 dimulai, FAO mengumumkan keprihatinannya bahwa salah satu implikasi dari pandemi tersebut yakni meningkatnya kerawanan pangan, yang terparah akan memukul kelompok paling rentan di seluruh dunia.<sup>1</sup> Tak lama kemudian, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartarto mengungkapkan rencana pemerintah untuk mengubah ratusan ribu hektar lahan di Provinsi Kalimantan Tengah menjadi persawahan baru.<sup>2</sup>

Hal ini menandai kebangkitan kembali konsep 'Food Estate': yakni rencana pemerintah menciptakan area produksi pertanian baru yang luas. Food Estate serupa telah diusulkan dan dipromosikan berkali-kali selama bertahun-tahun, namun skemanya yang paling menonjol cenderung gagal, tidak menghasilkan banyak pangan tambahan, jangankan mengatasi masalah akses masyarakat miskin ke pangan sehat.

Lokasi yang diusulkan di Kalimantan terletak di daerah yang sebagian besar ditinggalkan setelah kegagalan Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektare (Mega Rice Project)– perluasan pertanian yang direncanakan di kawasan hutan yang dipromosikan oleh Soeharto pada tahun 1990-an mengakibatkan pembukaan hutan besar-besaran dan pengeringan lahan gambut disusul kebakaran yang meluluhlantakkan kawasan, tetapi terbukti lahan gambut sulit untuk diolah.<sup>3</sup>

Pada Juli 2020, Pemerintah Indonesia mengadakan rapat perencanaan rutin, dan telah memperluas perencanaan program 'Food Estate' ke beberapa provinsi lain di Indonesia. Proyek serupa kini telah diumumkan di Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Timur dan Papua. Alasan yang dikemukakan atas semua proyek ini masih bertujuan untuk memastikan ketahanan pangan dalam menghadapi COVID-19. Namun, setelah hampir dua tahun tanggap pandemi, belum ada penjelasan rinci tentang bagaimana Food Estates ini diharapkan dapat meningkatkan ketahanan pangan.

Pada 7 Juli 2020, Presiden Joko Widodo mengundang Prabowo Subianto, Menteri Pertahanan dan saingannya dua kali di kursi kepresidenan, untuk mengawasi pelaksanaan program Food

1. Kanal Youtube UN FAO (2020), "FAO Director General video message on 'Global Report on Food Crises 2020 edition'" <https://www.youtube.com/watch?v=uhpyxqiB6V4>

2. Kanal Youtube detikcom (2020), "Jokowi Minta Buka Ratusan Ribuan Hektare Lahan Sawah Baru!", <https://www.youtube.com/watch?v=7xmyHlabH0g>

3. Goldstein, Jenny (2016). "Carbon Bomb: Indonesia's Failed Mega Rice Project." *Environment & Society Portal*, Arcadia (Spring 2016), no. 6. Rachel Carson Center for Environment and Society <http://www.environmentandsociety.org/arcadia/carbon-bomb-indonesias-failed-mega-rice-project>

Estate.<sup>4</sup> Alasan yang diberikan terkait pelibatan Kementerian Pertahanan (Kemhan) adalah kapasitas yang dimiliki untuk bereaksi cepat dalam krisis. Kementerian Pertahanan dengan cukup antusias mengambil mandat ini, bahkan telah memulai pencarian lahannya sendiri di seluruh Indonesia, yang tampaknya terlepas dari proses yang dikoordinasikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Pada November 2020, hutan di Kalimantan Tengah telah dibuka untuk menanam singkong, di sebuah area di luar ‘*area of interest*’<sup>5</sup> yang diusulkan KLHK untuk provinsi tersebut.

Beberapa kawasan yang sedang dipertimbangkan untuk rencana Food Estate saat ini adalah hutan, dan konversinya akan menyebabkan dampak iklim yang signifikan. KTT iklim COP26 baru-baru ini menunjukkan ketegangan yang ditimbulkan akibat persoalan ini terhadap pemerintah Indonesia – hanya selang dua hari setelah Indonesia bergabung bersama 137 negara menjanjikan penghentian dan pengembalian hutan yang hilang pada tahun 2030,<sup>6</sup> Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup Siti Nurbaya Bakar tampaknya menentang komitmen ini, mendeklarasikan di media sosial bahwa “pembangunan besar-besaran di era Presiden Jokowi tidak boleh berhenti atas nama emisi karbon atau atas nama deforestasi.”<sup>7</sup>

Laporan ini akan fokus pada Food Estate yang direncanakan untuk Provinsi Papua. Meskipun rencana untuk Papua tidak secanggih beberapa daerah lain di Indonesia yang menjadi tuan rumah proyek Food Estate, dampaknya di Papua bisa sangat besar. Lahan seluas 3,2 juta hektare di bagian selatan Provinsi Papua (Kabupaten Merauke, Boven Digoel dan Mappi) telah diusulkan oleh KLHK sebagai *area of interest* – seukuran Belgia atau Taiwan. Peta yang berbeda, menunjukkan area seluas 179.211 hektare di Kabupaten Merauke dipresentasikan oleh Kementerian Pertahanan pada Agustus 2021 sebagai area yang dimaksudkan akan dikelola oleh Kemhan untuk tanaman padi dan singkong. Ada bagian yang tumpang tindih antara wilayah yang diusulkan oleh KLHK dan Kementerian Pertahanan.

Meskipun banyak masalah yang serupa juga mempengaruhi proyek Food Estate lainnya, laporan ini secara khusus difokuskan pada rencana Provinsi Papua karena kondisi khusus West Papua. Tidak saja karena Papua merupakan batas akhir bagi transformasi berbasis industri sumber daya yang sebagian besar menyingkirkan penduduk asli, tetapi juga merupakan zona militerisasi dan pelanggaran hak asasi manusia telah mengakar dalam realitas sehari-hari orang Papua yang menyisakan sedikit kepercayaan banyak orang pada negara Indonesia. Menguraikan rencana Food Estate untuk memahami potensi dampaknya terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya orang-orang West Papua serta hak-hak khusus mereka sebagai masyarakat adat memerlukan pemeriksaan atas dinamika kekuasaan negara Indonesia di West Papua dan beberapa kepentingan pribadi yang sejalan dengannya.

Masih belum diketahui berapa banyak dari dua *area of interest* yang kemungkinan akan digunakan, bagaimana perkebunan akan dikelola dan apakah akan ada perusahaan swasta yang kemungkinan mengambil peran. Namun demikian, dengan meninjau rencana saat ini, dan rencana lama untuk Food Estate skala besar serupa di West Papua sejak 2007, yang paling terkenal Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), bisa diantisipasi bagaimana proyek baru ini akan berkembang serta risiko yang menyertainya. MIFEE, merupakan inisiatif agroindustri seluas satu juta hektare, telah diluncurkan

---

4. Antara News (2020) “Kemhan jadi “leading sector” dalam perkuat Food Estate” “ <https://www.antaranews.com/berita/1596314/kemhan-jadi-leading-sector-dalam-perkuat-food-estate>.

5. ‘*area of interest*’ adalah yang digunakan oleh pemerintah dalam beberapa presentasi yang diakses penulis. Maknanya mengacu kepada ‘daerah yang sedang dipertimbangkan’. Dalam laporan ini penulis menggunakan ‘*area of interest*’.

6. UKCOP26.org (2021), “Glasgow leaders’ declaration on forests and land use”, <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>

7. Akun twitter Siti Nurbaya Bakar (2021) <https://twitter.com/SitiNurbayaLHK/status/1455762628035289090>



dianggap gagal sebab hanya sebagian kecil lahan yang telah dikonversi menjadi sawah baru. Namun, momentum yang dihasilkan oleh dukungan pemerintah untuk MIFEE merupakan faktor pendukung utama di balik pertumbuhan perkebunan kelapa sawit di daerah tersebut, yang telah sangat berdampak pada masyarakat Papua secara sosial, ekonomi dan ekologis.

Pemerintah telah berjanji untuk belajar dari kesalahan pada proyek-proyek sebelumnya dan ada indikasi-indikasi bahwa kali ini pemerintah mungkin akan melakukan upaya yang lebih serius untuk memastikan program Food Estate benar-benar menghasilkan perluasan pertanian skala besar. Untuk tujuan ini, pemerintah telah membuat peraturan nasional yang memungkinkan pemerintah mengubah kawasan yang sebelumnya akan dipertahankan sebagai hutan permanen dan mewajibkan perolehan lahan untuk proyek-proyek, termasuk tanah adat. Akibatnya, hal ini akan memberikan kekuatan yang luar biasa bagi pemerintah untuk merampas tanah, serta membuka peluang korupsi yang besar.

Laporan ini adalah bagian pertama dari dua laporan terkait dengan rencana Food Estate di bagian selatan Provinsi Papua, terutama memfokuskan pada rencana yang telah dipresentasikan oleh pemerintah pusat. Laporan kedua akan membahas ancaman spesifik yang ditimbulkan oleh rencana Kementerian Pertahanan, menempatkannya dalam konteks militerisasi Papua yang sedang berlangsung dan upaya militer untuk mengedepankan tujuan ekonomi dan politiknya.





# Latar belakang sejarah: Menciptakan tapal batas pembangunan di Provinsi Papua bagian selatan



Setidaknya sejak tahun 2007, Provinsi Papua bagian selatan telah diperuntukkan bagi pembangunan melalui serangkaian pengumuman proyek-proyek ambisius pemerintah, yang masing-masing proyek menargetkan perluasan industri pertanian dan kehutanan dalam skala jutaan hektare. Sejauh ini proyek-proyek tersebut dapat dianggap gagal – jika kriteria sebuah proyek yang berhasil adalah luasan lahan yang dikonversi sesuai dengan skala dan kecepatan yang telah diumumkan sebelumnya.

Namun, sementara rencana-rencana mega proyek sedang disusun, satu persatu izin konsesi diberikan kepada korporasi. Mereka memanfaatkan kesempatan banyaknya lahan di daerah tersebut yang telah berstatus hutan produksi konversi (berarti bisa dilepaskan untuk perkebunan atau pertanian lainnya) atau dicadangkan untuk konsesi hutan tanaman industri,<sup>8</sup> yang menjadi momentum bagi pembangunan skala besar dan program dukungan pemerintah lainnya. Perkebunan kelapa sawit khususnya telah berkembang pesat selama periode ini.

Kedua proses yang saling terkait ini berkombinasi menciptakan ancaman eksistensial terhadap Provinsi Papua bagian selatan, yang dapat secara efektif menghancurkan kekayaan ekologis dan keragaman budaya manusianya.

8. Lahan yang dikategorikan untuk perkebunan ditetapkan sebagai 'hutan produksi yang dapat dikonversi' sedangkan hutan tanaman monokultur diperbolehkan sebagai 'hutan produksi'. Alasan mengapa begitu banyak lahan ditetapkan dengan cara ini antara lain karena ekosistem di daerah tersebut memiliki hutan yang kurang lebat dibandingkan hutan hujan tropis yang merupakan atau dahulunya merupakan vegetasi utama sebagian besar wilayah Indonesia



## Kronologi singkat target perluasan pertanian di Provinsi Papua bagian selatan

**2006-2007 – Merauke Integrated Rice Estate (MIRE).** Pada tahun 2006 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan perjalanan ke Merauke untuk Panen Raya Padi, sebagai isyarat dukungan pemerintah pusat untuk produksi pertanian skala besar di Provinsi Papua bagian selatan.<sup>9</sup> Tahun berikutnya pemerintah mulai membuat rencana produksi beras untuk skala industri di Kabupaten Merauke seluas 1,6 juta hektare. Areal tersebut akan dibagi menjadi masing-masing 5.000 hektare tiap sentra produksi.<sup>10</sup> Dilaporkan pada Juli 2008 ada koalisi 15 investor Saudi tengah bersiap untuk berinvestasi<sup>11</sup> dalam proyek ini, meskipun rencana itu tidak pernah ditindaklanjuti.

**2007 - Rencana Nasional Bahan Bakar Nabati (BBN).** Sebuah tim bentukan pemerintah dengan tujuan untuk mempromosikan pengembangan biofuel telah menandatangani nota kesepahaman dengan beberapa kelompok perusahaan untuk mengembangkan perkebunan kelapa sawit baru yang luas.<sup>12</sup> Dua dari kelompok tersebut berencana menempatkan sebagian besar ekspansi mereka di Provinsi Papua bagian selatan. Yang terbesar dari dua kelompok tersebut adalah grup Sinar Mas yang bekerja sama dengan China National Offshore Oil Company yang berencana mengembangkan 1 juta hektare dengan nilai investasi sebesar US\$5 miliar. Perusahaan Genting Berhad dari Malaysia juga menargetkan Provinsi Papua bagian selatan dengan investasi terencana sebesar US\$3 miliar. Proyek-proyek tersebut kemudian ditinggalkan pada tahun 2008, disebabkan meningkatnya harga minyak sawit mentah yang membuatnya tidak menguntungkan untuk dijual sebagai bahan bakar nabati.<sup>13</sup>

9. Takeshi Ito, Noer Fauzi Rachman & Laksmi A. Savitri (2014) Power to make land dispossession acceptable: a policy discourse analysis of the Merauke Integrated Food and

10. Made Oka A. Manikmas (2010), "Merauke Integrated Rice Estate (MIRE): Kebangkitan Ketahanan dan Kemandirian Pangan dari Ufuk Timur Indonesia", Analisis Kebijakan Pertanian Vol 8.

No 4. <http://ejurnal.litbang.pertanian.go.id/index.php/akp/article/view/4238/3578>

11. Down to Earth (2008), "Merauke mega-project raises food fears", <https://www.downtoearth-indonesia.org/story/merauke-mega-project-raises-food-fears>

12. Wikileaks, cable 07JAKARTA3302\_a, [https://wikileaks.org/plusd/cables/07JAKARTA3302\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07JAKARTA3302_a.html)

13. Sydney Morning Herald (2008), "Indonesia scraps \$5.9bn biodiesel plans", <https://www.smh.com.au/business/indonesia-scraps-59bn-biodiesel-plans-20080305-1x4o.html>



**2010 – MIFEE. Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)** adalah evolusi dari Merauke Integrated Rice Estate (MIRE), yang dahulu dipromosikan secara gencar oleh Johannes Gluba Gebze, bupati pada saat itu. Arsitek kunci lainnya adalah Arifin Panigoro dari Grup Medco, yang sedang merencanakan beberapa investasi di wilayah Merauke. Pada saat itu, melonjaknya harga pangan pasca krisis harga pangan global pada 2007-2008 mendorong perburuan atas lahan untuk produksi pertanian di seluruh dunia. Dalam konteks ini MIFEE ditampilkan sebagai cara Indonesia menjamin swasembada pangan utama nasional seperti beras. Seluas 1,28 juta hektare lahan akan digunakan untuk proyek tersebut. Lahan ini akan dibagi menjadi 10 klaster, dengan fokus utama pada padi dan tanaman pangan lainnya tetapi juga memungkinkan untuk perkebunan kelapa sawit dan tebu dengan pembagian masing-masing maksimum 20% dan 30% dari luas total. Meskipun peta klaster sedang disusun dan proyek tersebut dimasukkan dalam rencana pembangunan jangka menengah Indonesia tahun 2011 (MP3EI), proyek tersebut menemui banyak kendala, termasuk penolakan dari masyarakat West Papua, sehingga gagal dimulai.



**2010 - Booming izin perkebunan di Kabupaten Merauke.** Saat MIFEE diluncurkan (meskipun menjadi salah satu promotor utamanya), Bupati John Gluba Gebze menerbitkan setidaknya 20 izin lokasi untuk perusahaan kelapa sawit dan tebu, yang tidak sesuai dengan batas-batas klaster MIFEE atau batasan luas klaster kelapa sawit dan tebu dalam rencana MIFEE.<sup>14</sup> Akhirnya rencana perkebunan tebu sebagian besar ditinggalkan,

sebagian disebabkan oleh perlawanan rakyat West Papua.<sup>15</sup> Ekspansi besar-besaran kelapa sawit memang telah terjadi saat ini, terutama di sekitar bagian utara Kabupaten Merauke. Di sana tujuh perusahaan<sup>16</sup> perkebunan besar telah menanam kelapa sawit seluas 96.249 hektare selama dekade terakhir, hampir semuanya berada di lahan hutan hujan.<sup>17</sup>

**2011 - Proyek Tanah Merah.** Tujuh izin usaha perkebunan diterbitkan untuk konsesi kelapa sawit di area seluas 270.372 hektare yang sebagian besar adalah hutan primer di tanah masyarakat Auyu di Boven Digoel. Sekarang tampaknya izin lokasi yang mendahului izin usaha ini mungkin terkait dengan peran Perusahaan Genting dalam rencana Bahan Bakar Nabati Nasional pada 2007, meskipun hal ini tidak diakui oleh Genting sendiri.<sup>18</sup> Sejak 2011 tujuh konsesi tersebut telah berpindah tangan beberapa kali, setiap kali tidak terlalu jelas siapa yang berada di balik perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>19</sup> Sekarang deforestasi telah terjadi di lima areal dari tujuh konsesi, tetapi laju perkembangannya masih lambat dan sebagian besar dari seluruh konsesi tersebut masih berupa hutan primer. Hanya 8.703 hektare yang telah ditanami.<sup>20</sup>

14. awasMIFEE (2013), "Three Years of MIFEE (part 3): As the forest is felled where's the rice?" <https://awasmiffee.potager.org/?p=584>

15. awasMIFEE (2013), "Merauke Bupati orders Mayora and Astra to Stop Work Awaiting Further Discussions" <https://awasmiffee.potager.org/?p=532>

16. Ketujuh perusahaan tersebut adalah PT Dongin Prabhawa, PT Berkat Cipta Abadi, PT Papua Agro Lestari (Korindo Group), PT Bio Inti Agrindo (Posco), PT Agriprima Cipta Persada, PT Agrinusa Persada Mulia (KPN Group), PT Internusa Jaya Sejahtera (Indonusa Group)

17. Data perkebunan kelapa sawit yang diambil dari Nusantara Atlas, sebuah proyek The Tree Map: <https://nusantara-atlas.org/>

18. Yusak Yaluwo, bupati pada saat izin lokasi dikeluarkan pada tahun 2007 mengatakan dalam wawancara dengan peneliti dari Proyek Gecko bahwa dia yakin dia sedang bernegosiasi dengan Perusahaan Genting pada tahun 2007.

19. The Gecko Project (2018), "The secret deal to destroy paradise", <https://thegeckoproject.org/the-secret-deal-to-destroy-paradise-715b1ffc0a65>

20. Data perkebunan kelapa sawit yang diambil dari Nusantara Atlas, sebuah proyek The Tree Map: <https://nusantara-atlas.org/>

## 2009 – 2017 Konsesi Hutan

**Tanaman Industri.** Selain perluasan pertanian, sejak 2009 pemerintah telah menerbitkan sejumlah izin di Provinsi Papua bagian selatan kepada perusahaan untuk hutan tanaman industri. Izin HTI lama lainnya (PT Merauke Rayon Jaya), yang dikeluarkan di penghujung masa pemerintahan Suharto, juga telah dipulihkan oleh keputusan Mahkamah Agung setelah dicabut karena tidak aktif pada tahun 2014.<sup>21</sup> Dengan demikian, total areal izin HTI menjadi 898.645 hektare.<sup>22</sup> Sebuah konsesi milik Grup Moorim telah membuka lahan seluas 4.453 hektare pada akhir 2019<sup>23</sup> dan pembukaan lahan baru masih terus berlangsung. Konsesi lain dari Grup Medco telah membuka 3.577 hektare sebelum menonaktifkan pabrik serpihan (*chip*) kayunya, meskipun ada tanda-tanda bahwa pekerjaan tersebut dimulai kembali baru-baru ini untuk memasok pembangkit listrik biomassa di Merauke. Sebagian besar perusahaan HTI sama sekali masih belum mengembangkan konsesi mereka, tetapi karena izin akan berlaku selama beberapa dekade, situasi ini dapat berubah sewaktu-waktu, seperti misalnya merespon meningkatnya permintaan dari industri pulp dan kertas atau biomassa.

**2015 Merauke Food Estate.** Pada Mei 2015, sebagai bagian dari kunjungan keduanya ke Papua sebagai Presiden, Joko Widodo melakukan perjalanan ke Merauke untuk berpartisipasi dalam panen padi di lokasi percontohan Food Estate Medco di desa Wapeko. Dalam kunjungan itu, dia mengumumkan kepada wartawan bahwa dia ingin melihat 1,2 juta hektare lahan diubah menjadi sawah di Kabupaten Merauke dalam waktu tiga tahun.<sup>24</sup> Ini tampaknya



merupakan pengumuman yang agak spontan, tanpa mengevaluasi alasan mengapa MIFEE dan MIRE telah gagal, atau kesulitan praktis untuk mengakomodasi ekspansi yang begitu cepat. Merauke Food Estate, seperti yang dikenal saat itu, juga gagal berkembang. Meski demikian, kunjungan tersebut menegaskan bahwa konsep perluasan agroindustri di Merauke akan tetap menjadi agenda pemerintah baru.

**Tujuan Reforma Agraria 2015.** Salah satu janji kampanye Presiden Joko Widodo adalah untuk mendistribusikan kembali sembilan juta hektare lahan kepada petani kecil. Namun, alih-alih memecah aset keluarga miliarder Indonesia, yang beberapa di antaranya menguasai jutaan hektare konsesi perkebunan dan kehutanan, sebagian besar lahan yang ditargetkan untuk reforma agraria malah masih tertutup vegetasi alami. Peta areal pemerintah yang sedang dipertimbangkan untuk program reforma agraria mencakup wilayah Provinsi Papua bagian selatan yang luas. Pada peta tersebut terdapat kawasan yang dahulu direncanakan untuk lokasi transmigrasi,<sup>25</sup> 20%

21. Dari catatan pengadilan, tersedia di: <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/762427461507c2b-146c021e91d0ea738.html>

22. Data perizinan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan berlaku pada tahun 2020.

23. Data perkebunan kelapa sawit yang diambil dari Nusantara Atlas, sebuah proyek The Tree Map: <https://nusantara-atlas.org/>

24. awasMIFEE (2015), “Jokowi relaunches MIFEE, wants 1.2 million hectares of new ricefields within 3 years!” <https://awasmiffee.potager.org/?p=1210>

25. “Transmigrasi” mengacu pada kebijakan pemerintah Indonesia untuk mengembangkan skema pemukiman kembali di pulau-pulau berpenduduk sedikit untuk mengurangi tekanan pada lahan di pulau-pulau padat seperti Jawa dan Bali. Hal ini telah lama menjadi kontroversi di West Papua, dan beberapa daerah transmigrasi baru telah dikembangkan dalam beberapa tahun terakhir ini. Migrasi informal ke Papua di luar program resmi pemerintah masih tetap tinggi.



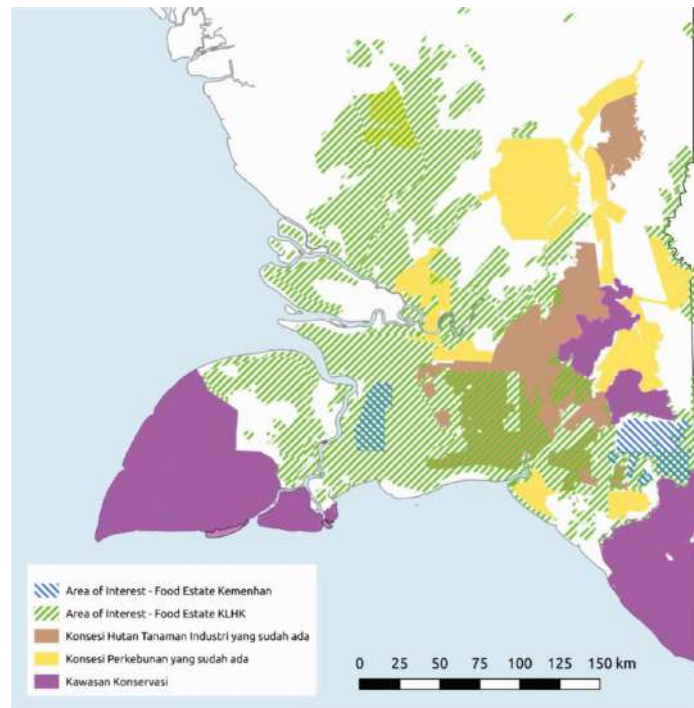
dari total konsesi yang dilepaskan dari kawasan hutan (banyak di antaranya tidak pernah dikembangkan dan tetap menjadi hutan), dan lahan yang memenuhi syarat sebagai hutan produksi konversi yang tidak produktif (termasuk lahan basah dan sabana di Kabupaten Merauke dan Mappi).<sup>26</sup>

## 2020 – Food Estate.

Versi terbaru dari rencana Food Estate ini kembali dipertimbangkan, dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melakukan penilaian strategis lingkungan untuk lahan 3,2 juta hektare. Untuk pertama kalinya, program Food Estate direncanakan mencakup dengan sebagian Kabupaten Boven Digoel dan Mappi, tidak hanya Kabupaten Merauke. Kementerian Pertahanan juga telah membuat presentasi rencana untuk penanaman padi dan tebu seluas 179.211 hektare (akan dibahas secara lebih rinci dalam laporan selanjutnya). Masih belum tersedia rencana yang jelas dari area aktual yang akan ditanami dalam kedua proyek ini.

Dilihat dari peta, tampak hampir seluruh Kabupaten Merauke, selain empat kawasan yang disisihkan untuk konservasi, telah dimasukkan dalam salah satu proyek tersebut.

Sejak MIRE diluncurkan empat belas tahun yang lalu, apa hasil dari semua proyek besar ini? Merauke dan Boven Digoel mengalami tingkat konversi lahan ke perkebunan kelapa sawit tertinggi di seluruh West Papua, yang rupanya merupakan



Peta: perbandingan area proyek

satu-satunya komoditas yang sudah benar-benar sukses dalam skala besar. Ada sedikit peningkatan di areal persawahan dan hutan tanaman industri, tetapi tidak ada usaha perkebunan tebu yang berhasil.

Kemajuan yang lambat ini tidak mengejutkan semenjak banyak mega proyek yang diusulkan memang sangat tidak praktis atau direncanakan dengan buruk. Namun demikian, perspektif

jangka panjangnya jelas: ancaman terhadap lanskap Provinsi Papua bagian selatan telah terjadi, dan meskipun namanya mungkin telah berubah, ia tetap ada dan berkembang. Meskipun menggiurkan untuk menafsirkan masing-masing proyek sebagai kegagalan, efek kumulatifnya adalah bahwa pembangunan di Provinsi Papua bagian selatan sekarang dipandang sebagai hal yang tak terhindarkan. Mengumumkan bahwa lahan akan dikonversi dengan cepat untuk proyek-proyek besar namun kemudian dalam kenyataannya berkembang lambat, mungkin sebenarnya menjadi bukti teknik yang lebih efektif untuk menaklukkan tapal batas ini – infrastruktur dan perpindahan penduduk yang diperlukan untuk mewujudkan sebuah visi lanskap berbasis industri tidak mungkin dilakukan hanya dalam beberapa tahun. Kapasitas dan keteguhan hati masyarakat adat untuk melawan pembangunan juga dapat melemah seiring waktu, dan investor menemukan cara-cara baru dan lebih efektif untuk mencengkeram.

Karakteristik yang patut diperhatikan dari semua proyek ini adalah sifatnya yang *top-down* yaitu kekuatan pendorong dalam setiap proyek datang dari pemerintah pusat. Meskipun dalam banyak kasus pemerintah daerah sebagian besar terlibat, tidak satu pun dari proyek-proyek ini merupakan hasil dari agenda pembangunan daerah. Tidak pernah ada proyek yang melibatkan konsultasi skala luas bersama masyarakat adat untuk

26. Peta lahan yang sedang dipertimbangkan untuk proyek reforma agraria tersedia di server peta KLHK: <https://geoportals.menlhk.go.id/webgis/index.php/id/peta/tora#>

mengetahui apakah mereka akan menyambut bentuk-bentuk transformasi industri ini di tingkat lanskap ataukah tidak, atau bagaimana proyek tersebut dapat berdampak pada mereka. Kalaupun terjadi, konsultasi hanya dilakukan bersama klan yang memegang hak adat dalam masing-masing konsesi individu, padahal dampak dari transformasi semacam ini akan memiliki efek mendalam bagi seluruh wilayah, bahkan seluruh West Papua.

Dengan menyusun peta serta rencana proyek pembangunan tanpa partisipasi penuh masyarakat adat, pemerintah mengirimkan sinyal yang jelas bahwa mereka tidak sepenuhnya mengakui kedaulatan masyarakat adat atas tanah tradisional mereka dan hak mereka untuk menentukan pembangunannya sendiri. Kecuali ada perubahan

paradigma dalam pendekatan pemerintah, tampaknya tak terelakkan bahwa rangkaian proyek yang diusulkan akan terus berlanjut. Mungkin tidak ada satu proyek pun yang akan mengubah jutaan hektare dengan sendirinya, tetapi tekanan terus menerus terhadap lahan diperkirakan bisa memfasilitasi pertumbuhan agroindustri yang signifikan dalam jangka panjang. Selain konversi lahan langsung, perubahan tak kasat mata yang mendukung agenda ini antara lain adalah pembangunan infrastruktur yang menopang proyek masa depan, terkonsolidasikannya alokasi lahan dalam rencana tata ruang, terdorongnya migrasi pemukim non-Papua dan transmigran untuk mencari pekerjaan, atau penyusunan undang-undang baru yang mengakomodasi di tingkat nasional dan lokal.







# Food Estate Provinsi Papua bagian selatan (versi 2020), apa yang kita ketahui sejauh ini?

**B**erikut adalah panduan singkat tentang apa yang mungkin direncanakan, berdasarkan pengumuman pemerintah sejauh ini, proyek sebelumnya di Provinsi Papua bagian selatan dan bagaimana Food Estate berkembang di tempat lain di Indonesia.

## Apa yang dimaksud pemerintah saat berbicara tentang 'Food Estate'?

Sebelumnya, dalam Food Estate Merauke versi 2010 jelas bahwa tujuannya untuk mempromosikan pertanian industri yang digerakkan oleh perusahaan, yang direncanakan dan difasilitasi oleh negara bersama perusahaan yang mengambil peran utama dalam budidaya, dan karenanya beranjak dari model dominan pertanian petani yang menghasilkan sebagian besar produksi pangan Indonesia. Diskursus seputar versi 2020 sangat kabur tentang apa yang dimaksud dengan Food Estate, dan istilah ini sekarang digunakan untuk setiap proyek yang memiliki tujuan untuk mengatasi masalah ketahanan pangan (walaupun dalam praktiknya Food Estate juga diharapkan dapat menghasilkan komoditas ekspor).

Undang-undang baru yang ditetapkan untuk mendukung Food Estate juga telah difokuskan untuk memastikan ketersediaan lahan (terutama dengan mendapatkan akses ke lahan kawasan hutan), padahal belum ada undang-undang baru yang mendefinisikan bagaimana Food Estate akan benar-benar beroperasi. Ada kemungkinan karena rencana Food Estate sebelumnya sudah sering kali gagal menarik kepercayaan dan komitmen investor swasta, lalu pemerintah mungkin menyadari bahwa memastikan peran petani skala kecil di dalamnya dapat meningkatkan kelangsungan Food Estate. Meskipun demikian, sangat mungkin dorongan utama pembangunan masih tetap pada kerjasama antara negara dan perusahaan-perusahaan agribisnis.

## Di manakah lokasi Food Estate?

*Area of interest* berada di tiga kabupaten paling selatan di Provinsi Papua: Merauke, Mappi dan Boven Digoel, dengan sebagian besar lahan berada di Merauke dan Mappi. Di sini sebagian besar medannya datar, dengan area lahan basah yang luas. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah membuat peta *area of interest* ini di mana mereka telah memulai kajian lingkungan hidup strategis (KLHS), namun tidak ada informasi lebih lanjut tentang lokasi yang akan menjadi lahan pertanian. Sebagai rencana terpisah, Kementerian Pertahanan telah mengidentifikasi dua area seluas total 179.211 hektare. Salah satunya di bagian barat Kabupaten Merauke, dan lainnya terletak di sepanjang perbatasan dengan Papua Nugini, yang sudah lebih dulu menjadi kawasan yang sarat kehadiran militer.



### Akan seberapa luas?

3,2 juta hektare adalah ukuran yang dinyatakan sebagai *area of interest*– sebuah area seluas Belgia. Seorang juru bicara KLHK yang mempresentasikan rencana Food Estate mengatakan bahwa tidak semua area ini akan dikembangkan, tetapi ia gagal memberikan perkiraan ukuran yang ditargetkan. Namun demikian, pemerintah sedang membayangkan sebuah proyek besar karena sebelumnya proposal Food

Estate di kawasan Merauke setidaknya seluas 1 juta hektare.

Seluruh konsesi perkebunan yang ada (meliputi 653.102 ha di tiga kabupaten)<sup>27</sup> berada di luar kawasan Food Estate. Banyak di antaranya belum dikembangkan, yang berarti potensi jejak pertanian industrial lebih luas jika semua area yang dialokasikan untuk pembangunan jadi dikonversi.

### Pangan apa yang akan ditanam?

Belum ada pengumuman dari pemerintah mengenai komoditas yang akan dibudidayakan di Provinsi Papua bagian selatan, selain dari pernyataan Kementerian Pertahanan bahwa pihaknya akan menanam padi dan singkong di Food Estatanya. Versi sebelumnya dari rencana Food Estate untuk Merauke sangat berorientasi pada beras. Namun karena rencana ini sangat bergantung pada infrastruktur irigasi, terbukti sulit membayangkan konversi pada skala yang direncanakan, dan kemungkinan hal ini terulang lagi. Rencana MIFEE 2010 mencakup berbagai tanaman, termasuk tebu dan kelapa sawit, meskipun masing-masing dibatasi maksimal 30% dan 20% dari area proyek. Pejabat pemerintah daerah yang mengomentari proyek tersebut mengamati bahwa mungkin lebih mudah diterima jika tanaman tradisional Papua ada dalam rencana, seperti pohon sagu, makanan pokok bagi orang Papua dataran rendah.<sup>28</sup> Proyek industri sagu yang ada di Papua menjadi sebuah contoh yang mungkin, tetapi belum ada pengumuman resmi mengenai sagu di Food Estate.

### Siapa yang berinvestasi di Food Estate?

Sejauh ini belum ada perusahaan yang diketahui secara terbuka mengumumkan niatnya untuk berinvestasi di Food Estate Provinsi Papua bagian selatan. Sampai saat ini hanya ada sedikit kejelasan tentang bagaimana sektor swasta secara umum dapat terlibat dalam rencana Food Estate, dan bagaimana pembagian tanggung jawab pembangunan antara negara dan sektor swasta. Food Estate Kalimantan Tengah, yang merupakan prioritas pertama pemerintah, juga belum memperlihatkan adanya pernyataan minat dari pihak swasta. Di sisi lain, proyek Sumatera Utara, yang terletak di kawasan yang cocok untuk hortikultura, mendapat minat yang lebih besar dari sektor swasta, termasuk perusahaan besar produk konsumen bermerek nasional (Wings dan Indofood) serta perusahaan yang terlibat dalam produksi bawang.

27. Angka ini didasarkan pada konsesi yang dibebaskan dari kawasan hutan. Perhatikan bahwa pada Januari 2022, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan keputusan yang mencabut banyak konsesi, termasuk beberapa di Merauke dan Boven Digoel. Namun karena perusahaan masih memegang izin yang dikeluarkan oleh kementerian dan/atau pemerintah daerah lainnya, mereka mungkin mencoba untuk mengajukan banding atas keputusan ini.

28. Sebagai contoh, berikut tanggapan beberapa pejabat pemerintah daerah terhadap presentasi Food Estate Papua oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan: [https://www.youtube.com/watch?v=DocdfrWA\\_Do](https://www.youtube.com/watch?v=DocdfrWA_Do)



## Dari mana datangnya tenaga kerja?

Tak satu pun dari Food Estate secara eksplisit membahas hal ini, terutama di Papua di mana sejarah skema pemerintah transmigrasi sering kali ditentang dengan keras.

## Kapan pekerjaan dapat dimulai?

Pemerintah sudah menyatakan bahwa daerah prioritas pertama untuk pengembangan Food Estate adalah Kalimantan Tengah dan Sumatera Utara, tetapi belum ada pengumuman resmi tentang skala waktu pembangunan di Papua. Secara teori diperlukan kerja birokrasi lebih lanjut untuk menyelesaikan KLHS dan persiapan lainnya. Namun, pemerintah telah mengumumkan Food Estate sebagai respons terhadap krisis, sehingga ada kemungkinan implementasinya dimulai tanpa pengawasan penuh. Di Kalimantan Tengah, militer mulai membuka hutan untuk perkebunan singkong yang tampaknya tanpa mengikuti prosedur yang disyaratkan – tidak ada bukti bahwa analisis mengenai dampak lingkungan telah dilakukan, dan lahan tersebut masih termasuk dalam kawasan hutan, yang melanggar beberapa undang-undang. Kementerian Pertahanan dilaporkan mengklaim bahwa mereka telah menyiasati masalah ini dengan mengeksploitasi sebuah celah pemanfaatan darurat dalam peraturan yang biasanya dirancang untuk memberikan izin pertambangan di lahan kawasan hutan yaitu Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan.<sup>29</sup>



## Apakah memproduksi biofuel ada dalam agenda?

Meskipun, sekali lagi, tidak ada pengumuman yang disampaikan, ada kemungkinan program Food Estate dapat diperluas untuk mencakup biofuel, seperti yang dipertimbangkan untuk proyek MIFEE satu dekade lalu. Meskipun rancangan Food Estate putaran terakhir dibenarkan sebagai sarana untuk meningkatkan produksi pangan di era pasca-COVID 19, undang-undang terkini memberikan kekuasaan yang lebih luas kepada pemerintah untuk mempromosikan proyek ketahanan pangan di kawasan hutan dengan mencakup ketahanan energi, tanpa menjelaskan bentuk energi apa yang dimaksud. Indonesia memiliki rencana besar untuk meningkatkan penggunaan solar/diesel yang dihasilkan dari minyak sawit, yang diperkirakan akan menjadi pendorong utama ekspansi perkebunan. Biomassa kayu adalah masalah lain. Medco Group telah membangun pembangkit listrik kecil di Merauke yang menggunakan kayu dari PT Selaras Inti Semesta. Beberapa konsesi HTI yang belum dikembangkan di Provinsi Papua bagian selatan tumpang tindih dengan *area of interest* Food Estate.

## Membuat peraturan untuk merampas tanah

Salah satu faktor yang membedakan rancangan Food Estate tahun 2020 dari pendahulunya adalah pemerintah telah memproduksi serangkaian undang-undang baru yang memberi kekuasaan lebih besar kepada pemerintah untuk mengambil alih lahan demi Food Estate, termasuk hutan rimba dan tanah masyarakat adat.

29. The Gecko Project (2021), "Politically-connected firm seeks to profit as Indonesian Government cuts down orangutan habitat", <https://the-geckoproject.org/politically-connected-firm-seeks-to-profit-as-indonesian-government-cuts-down-orangutan-habitat-ab7b5a398c17>

Di Indonesia pemerintah menentukan area-area tertentu sebagai kawasan hutan. Area-area ini dirancang untuk tetap memiliki tutupan pohon, maka dari itu tidak sesuai untuk digunakan sebagai lahan pertanian, meskipun ada sebuah pengecualian untuk beberapa area yang dialokasikan sebagai konversi dan dapat 'dilepaskan' untuk perkebunan dan bentuk-bentuk pertanian lainnya. Di dalam kawasan hutan ada area-area yang dinyatakan sebagai zona cagar alam, area-area yang dikategorikan sebagai 'hutan lindung' (kebanyakan adalah medan terjal atau area-area pesisir untuk melindungi batas air dan menghindari erosi), dan 'hutan produksi' (area yang bisa diberi izin untuk penebangan selektif atau izin hutan tanaman industri dapat diberikan).

Pada Oktober 2020, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menerbitkan peraturan baru yang mengizinkan kementerian melakukan realokasi lahan kawasan hutan untuk Food Estate. Tidak seperti peraturan perkebunan yang telah ada, alokasi ini tidak terbatas pada hutan produksi yang dapat konversi melainkan dapat dilakukan di semua area hutan produksi dan hutan lindung. Area-area seperti itu akan dikategorikan sebagai 'kawasan hutan untuk ketahanan pangan'. Karena sebagian besar aktivitas pertanian meliputi pembabatan segala tutupan pohon, maka rancangan ini melanggar prinsip dasar Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan kawasan hutan harus tetap berhutan.

Di bawah moratorium yang berlaku sejak 2011, izin-izin baru tidak dapat dikeluarkan di area hutan primer dan lahan gambut, yang berada baik di kawasan hutan maupun areal penggunaan lainnya. Namun, menurut versi terbaru (2019) moratorium 'program kedaulatan pangan nasional' diberi pengecualian khusus, artinya pemerintah tidak harus menerapkan moratorium untuk Food Estate.

Perubahan legislatif penting lainnya datang melalui Undang-Undang Cipta Kerja tahun 2020 (sering disebut sebagai Omnibus Law), sebuah revisi dari 79 undang-undang yang ada dan melemahkan banyak perlindungan lingkungan dan perlindungan sosial. Undang-undang tersebut telah ditolak keras oleh koalisi luas gerakan sosial di seluruh Indonesia, kebanyakan dari mereka memandang bahwa Omnibus Law dirancang untuk menguntungkan kepentingan-kepentingan segelintir oligarki daripada sebagian besar rakyat Indonesia. Yang sangat penting bagi program Food Estate adalah revisi Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang terbit tahun 2012, yang memperluas cakupan penggunaan lahan dan memungkinkan lahan diperoleh secara paksa oleh negara untuk kepentingan program-program ketahanan pangan.

Pada bulan November 2020, sebuah peraturan presiden menambahkan program Food Estate pada daftar proyek strategis nasional, yang memungkinkan negara untuk memprioritaskan proyek-proyek ini. Sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya dirancang untuk memangkas hambatan birokrasi proses perizinan Proyek Strategis Nasional.

Pada bulan Februari 2021 pemerintah menerbitkan peraturan-peraturan pelaksana tahap pertama untuk menyempurnakan beberapa rincian ketentuan baru yang terkandung dalam Omnibus Law. Ketentuan Food Estate banyak dimuat dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan. Hal ini sebagian menegaskan kembali ketentuan penggunaan lahan kawasan hutan untuk proyek ketahanan pangan yang diperkenalkan dalam Peraturan Menteri No. 24 Tahun 2020. Namun, ayat yang mengatur proyek ketahanan pangan juga dimasukkan ke dalam beberapa bagian lain tentang kegiatan perizinan di dalam kawasan hutan, termasuk bagian tentang izin untuk menggunakan lahan kawasan hutan bagi tujuan non-kehutanan (izin pinjam pakai yang biasanya diberikan kepada perusahaan pertambangan atau pembangunan infrastruktur yang melewati kawasan berhutan) dan izin pemanfaatan sumber daya hutan.



Ada lagi peraturan lain yang memperluas kekuasaan pemerintah untuk memperoleh tanah diterbitkan pada April 2021 melalui Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021. Peraturan ini melaksanakan serangkaian kekuasaan baru yang diberikan kepada pemerintah pusat oleh Omnibus Law - yakni Bank Tanah yang dikelola pemerintah nasional. Tujuan dari proyek ini adalah untuk menambah persediaan lahan yang dapat digunakan di masa depan untuk berbagai macam proyek. Proyek-proyek ketahanan pangan secara gamblang disebut sebagai salah satu potensi penggunaan lahan. Cadangan lahan Bank Tanah dapat berasal dari berbagai sumber termasuk konsesi yang kadaluarsa dan tanah terlantar, tanah yang dilepaskan dari kawasan hutan dan tanah yang telah dibeli oleh Bank Tanah. Bank Tanah akan menjadi badan pemerintah baru yang diawasi oleh dewan menteri dan perorangan yang dipilih dan ditunjuk oleh pemerintah.

Beberapa peraturan baru lainnya telah diterbitkan untuk mengimplementasikan perubahan-perubahan yang dibuat Omnibus Law, termasuk ketentuan yang berkaitan dengan pertanian, yang dikeluarkan pada Februari 2021. Anehnya, baik peraturan ini maupun peraturan-peraturan sebelumnya, tidak ada yang mengatur tata cara pengelolaan Food Estate, juga tidak mengatur setiap jenis kemitraan baru yang mungkin menyertai pembangunan tersebut (misalnya kerjasama antara negara dan sektor swasta, atau antara petani dan perusahaan). Sebagaimana dinyatakan di atas, ini berarti bahwa semua peraturan terbaru tentang Food Estate hanya difokuskan untuk memfasilitasi pengadaan tanah, dan bukan pada bagaimana program akan benar-benar dijalankan.





## Potensi dampak Food Estate baru terhadap hak asasi manusia

**K**ecuali versi terakhir rencana Food Estate edisi 2020 itu berbeda secara signifikan dengan rancangan-rancangan sebelumnya, konsekuensi yang paling mungkin dari Food Estate baru untuk masyarakat adat Papua dapat diprediksi dari pengalaman rencana-rencana pembangunan sebelumnya, termasuk perluasan perkebunan selama satu dekade terakhir.

**Hilangnya kedaulatan atas tanah adat:** masyarakat adat di wilayah sasaran perkebunan jarang atau bahkan tidak pernah memiliki kebebasan memilih untuk menerima atau menolak rencana-rencana pembangunan. Meskipun perusahaan-perusahaan diwajibkan untuk berunding dengan masyarakat sekitar dan mendapatkan izin dari marga-marga pemangku tanah ulayat di dalam konsesi perkebunan, hanya sedikit pengawasan untuk memastikan bahwa perundingan-perundingan tersebut berlangsung secara adil dan menghormati kebebasan atas pilihan masyarakat adat. Perusahaan-perusahaan juga memiliki berbagai cara yang dapat digunakan untuk memperoleh tanda tangan masyarakat adat sebagai bukti kepada pemerintah setempat bahwa mereka telah mendapat izin untuk menggunakan tanah ulayatnya. Hal ini dapat dilakukan dengan membujuk tokoh-tokoh masyarakat adat setempat untuk mendukung rencana perusahaan, dengan janji lowongan pekerjaan, infrastruktur atau jasa (yang sering tidak dipenuhi) atau menunjukkan bahwa mereka memiliki dukungan polisi dan militer, membuat masyarakat adat ketakutan dicap pemberontak separatis. Food Estate, didukung oleh wacana bahwa rencana itu diperlukan untuk ketahanan pangan atau ekonomi nasional Indonesia, kemungkinan akan digunakan untuk melegitimasi bentuk-bentuk perampasan tanah ini.

Semenjak MIFEE diluncurkan pada tahun 2010, telah terjadi banyak konflik horizontal antara masyarakat adat berkaitan dengan rencana pembangunan tersebut. Konflik bisa terjadi antara pendukung dan penolak perkebunan, atau antara suku atau marga yang berbeda yang masing-masing mengklaim hak adat atas tanah perkebunan. Konflik-konflik semacam itu diketahui menyebabkan efek psikologis yang hebat pada masyarakat, sehingga bagi sebagian orang, keinginan untuk menghindari atau menyelesaikan konflik menimbulkan perasaan pasrah bahwa menerima perkebunan mungkin menjadi pilihan lebih baik di antara dua pilihan buruk.



### **Marginalisasi demografis dan ekonomi masyarakat adat**

**Papua:** Perluasan pertanian apapun, khususnya untuk tanaman pangan yang padat tenaga kerja seperti beras, akan memerlukan mobilisasi buruh yang masif ke area pedalaman West Papua. Hal ini sejatinya akan menjadi kebangkitan program transmigrasi yang disponsori pemerintah untuk pembangunan pertanian. Transmigrasi adalah kebijakan yang sensitif secara politik, ditentang oleh banyak orang di West Papua karena dampaknya terhadap orang Papua akibat pertumbuhan populasi non-Papua di daerah pedesaan, dan Presiden Joko Widodo menyetujui moratorium transmigrasi ketika ia terpilih sebagai presiden.<sup>30</sup>

Meskipun kebijakan transmigrasi resmi dihentikan, migrasi orang non-etnis Papua terus berlanjut dengan cepat. Orang asli Papua hampir pasti sekarang merupakan minoritas penduduk West Papua. Meskipun migrasi didorong oleh kesempatan-kesempatan ekonomi dari pulau yang kaya sumber daya alam tersebut, orang asli Papua justru tidak menerima keuntungan ekonomi yang setara dengan kelompok etnis lain. Di kota-kota, toko-toko, bank-bank dan berbagai macam usaha lainnya hampir seluruhnya dikelola oleh pekerja pendatang generasi pertama dan kedua dari wilayah-wilayah Indonesia lainnya. Ada ribuan restoran dan warung makanan di Papua, tetapi hanya segelintir restoran dan warung makan di seluruh West Papua dimiliki oleh orang asli Papua.

Di area pedesaan, yang disana perusahaan perkebunan telah masuk, masyarakat adat setempat jarang ditawarkan kerja di perusahaan-perusahaan sebagai karyawan tetap di perusahaan-perusahaan, padahal janji atas lowongan pekerjaan menjadi alasan utama masyarakat menyetujui perkebunan. Sebuah pola yang diamati di beberapa konsesi yaitu masyarakat adat lokal dipekerjakan di tahap-tahap awal operasi perusahaan, membuka lahan dan bekerja di kebun bibit. Di tahap ini, belum ada banyak orang non-Papua di sekitar lokasi perkebunan, jadi keberadaan pekerja lokal menguntungkan perusahaan. Namun, orang Papua lokal hampir selalu diberi pekerjaan tidak tetap, dan jarang diberi kontrak permanen. Ketika pekerja migran makin banyak berdatangan, mereka dipandang sebagai tenaga kerja yang lebih baik oleh perusahaan dan bisa mendapatkan kontrak. Lambat laun, semakin sedikit penduduk lokal yang tetap

30. Merdeka.com (2015), "Presiden Jokowi berencana moratorium transmigrasi ke Papua", <https://www.merdeka.com/peristiwa/presiden-jokowi-berencana-moratorium-transmigrasi-ke-papua.html>



bekerja untuk perusahaan, dipecat atas berbagai alasan.<sup>31</sup> Pada waktu kebun sudah matang, dan para pekerja sedang sibuk panen, kerap kali tampak hanya sedikit orang Papua setempat yang masih bekerja di sana.

Ada cara-cara lain bagi orang Papua yang memiliki hak adat untuk dapat memperoleh semacam pemasukan dari perkebunan: melalui kompensasi yang dibayar untuk penggunaan tanah adat dan kayu yang ada di dalamnya, dan juga melalui bagian dari skema plasma yang memberi mereka sedikit bagian dari tanah perkebunan. Namun, karena perusahaan-perusahaan memiliki kendali cukup bebas pada rancangan skema ini, termasuk dalam memutuskan penghematan biaya operasi, upah yang dibayarkan untuk pekerja orang Papua seringkali sangat mengecewakan kecilnya.

Menderita akibat meningkatnya marginalisasi ekonomi seiring menjadi minoritas secara demografi merupakan lingkaran setan bagi orang Papua. Sedikit kekuatan mereka yang tersisa untuk menentukan bentuk pembangunan yang tepat dan bermanfaat pun sudah menguap, dan peluang untuk memanfaatkan dukungan politik lokal untuk melawan program yang dipaksakan oleh pemerintah pusat juga berkurang.

**Hilangnya ketahanan pangan:** Ada juga beberapa laporan kredibel tentang pembangunan perkebunan yang menyebabkan kelaparan di antara masyarakat adat yang terkena dampak, yang seharusnya menjadi perhatian utama para perancang rencana Food Estate yang mengaku berlandas pada peningkatan ketahanan pangan.

Di Kabupaten Merauke, petugas kesehatan setempat melaporkan adanya kasus gizi buruk pada anak-anak di desa Zanegi pada tahun 2013, setelah PT Selaras Inti Semesta mulai mengubah lahan menjadi hutan tanaman industri, dan lima anak balita meninggal.<sup>32</sup> Kasus-kasus seperti itu belum pernah terlihat sebelum perusahaan mulai beroperasi.<sup>33</sup> Situasi serupa terjadi di Desa Muting, desa yang beberapa tahun terakhir dikelilingi oleh enam perkebunan kelapa sawit besar. Para peneliti menganalisis data dari pemeriksaan kesehatan rutin yang dilakukan antara tahun 2014 dan 2019 dan menemukan bukti stunting (gagal tumbuh akibat kurang gizi) pada masa kanak-kanak. Hal ini diamati sejak lahir dan seterusnya, dan dapat ditafsirkan sebagai bukti kekurangan gizi pada ibu dan anak-anak mereka.<sup>34</sup>



31. Lihat contoh: Yayasan Pusaka Bentala Rakyat (2016), "PT HIP pecat puluhan buruh asal penduduk asli Papua" <http://pusaka.or.id/2016/05/pt-hip-pecat-puluhan-buruh-asal-penduduk-asli-papua/>, awasMIFEE (2014), "Oil palm Workers Imprisoned for Demanding Workers' Rights", <https://awasmiffee.potager.org/?p=850>, Yayasan Pustaka Bentala Rakyat (2016), "Buruh Papua tetap menolak kesewenang-wenangan PT TSE", <http://pusaka.or.id/2016/08/buruh-papua-tetap-menolak-kesewenang-wenangan-pt-tse/>

32. Forest Peoples' Programme (2013), "Press Release - Starvation and poverty in Indonesia: civil society organisations appeal for suspension of MIFEE project in Papua pending redress for local communities" <http://www.forestpeoples.org/topics/un-human-rights-system/news/2013/08/press-release-starvation-and-poverty-indonesia-civil-society> Lihat juga film *Mama Malind Su Hilang* (Nanang Sanjaya, 2012): <https://www.youtube.com/watch?v=RqYoRh1aApg>

33. Laksmi Savitri (2013), "Korporasi dan politik perampasan tanah", Insist Press

34. The Gecko Project (2020), "The Consultant: Why did a palm oil conglomerate pay \$22m to an unnamed 'expert' in Papua?", <https://thegeckoproject.org/the-consultant-why-did-a-palm-oil-conglomerate-pay-22m-to-an-unnamed-expert-in-papua-edb486651342>



Hilangnya ketahanan pangan (dan malnutrisi sebagai konsekuensi ekstrim) dapat terjadi akibat hilangnya akses terhadap makanan. Konversi hutan ke perkebunan berarti merusak rumpun-rumpun pohon sagu yang merupakan makanan pokok bagi orang Papua di dataran rendah, hewan-hewan perburuan menjadi langka dan sungai-sungai tercemar oleh perkebunan sehingga menjadi lebih sulit untuk dipakai memancing (ini terutama terjadi di Sungai Bian di Merauke).<sup>35</sup> Perubahan hidup ke lanskap industri bisa juga berarti perubahan pada makanan yang dikonsumsi, dari makanan tradisional yang lebih bergizi ke makanan olahan yang lebih rendah gizi seperti mie instan dan biskuit.<sup>36</sup> Di sebuah kebudayaan yang memandang nilai-nilai 'beradab' sebagai superior, stigma 'primitif' dapat ditujukan terhadap makanan tradisional, yang menambah tekanan untuk mengubah pola makan. Begitu orang terbiasa membeli makanan yang bergantung pada kecukupan uang, maka ketika tidak ada pendapatan yang stabil dapat terjadi suatu periode kelaparan.

**Hilangnya Budaya:** transformasi sebuah lanskap dan perubahan demografi yang dibutuhkan tentunya memengaruhi budaya masyarakat adat dengan berbagai cara. Ketika hal tersebut terjadi tanpa persetujuan, perubahan tersebut dipaksakan pada komunitas masyarakat adat dan di luar kendali mereka. Di Papua bagian selatan, seperti halnya di banyak masyarakat adat lainnya, budaya terkait erat dengan tanah. Bagi Suku Marind, kelompok etnis di Kabupaten Merauke, manusia berkerabat dengan berbagai jenis hewan dan tumbuhan. Setiap suku terkait dengan spesies hutan yang berbeda, yang mereka sebut amai atau kakek-nenek. Baik para amai maupun manusia adalah keturunan dema, atau roh leluhur. Misalnya, marga Samkakai berkerabat dengan kanguru, marga Gebze berkerabat dengan kelapa, marga Basik-Basik berkerabat dengan babi.<sup>37</sup> Tanah adalah kartografi hidup yang dipetakan oleh ingatan tentang perjalanan yang ditelusuri oleh amai, menciptakan batas-batas yang membagi tanah antara marga. Nama-nama tempat itu penting, tetapi hilang ketika budaya baru masuk.



Karena itu pentingnya tanah bagi suku Marind dan suku-suku bangsa lain di Papua bagian selatan jauh melampaui nilai kegunaan praktisnya untuk berburu, meramu, memancing, menebang pohon sagu untuk diambil bagian tengahnya yang penuh pati dan untuk bahan bangunan, obat-obatan dan kebutuhan pokok lainnya. Karena hubungan spiritual mereka dengan unsur-unsur ekosistem lainnya, maka tanah, tumbuhan dan hewan yang hidup di atasnya tidak dapat dipisahkan dari identitas mereka sebagai suatu suku dan suatu bangsa. Sebuah dokumen yang disusun oleh suku Marind pada tahun 2013 yang menjelaskan penolakan mereka terhadap perusahaan perkebunan tebu yang memiliki izin di Merauke pada saat itu (dan sekarang masuk di salah satu wilayah yang menjadi target Kementerian Pertahanan untuk program Food Estate mereka), dengan jelas mengidentifikasi dilema yang mereka temui ketika dihadapkan pada rencana konversi hutan skala besar yang sama sekali tidak sesuai dengan pemahaman adat mereka tentang tanah, hubungan diri mereka dengan tanah dan pemahaman mereka tentang diri mereka sebagai Marind (atau Malind) Anim (manusia):

35. Musa Abubar (2012), "6 Perusahaan Sawit Cemari Sungai di Merauke" <https://www.mongabay.co.id/2012/12/25/6-perusahaan-sawit-cemari-sungai-di-merauke/>

36. Chao, Sophie. (2018). "In the Shadow of the Palm: Dispersed Ontologies among Marind, West Papua." *Cultural Anthropology* Vol 33 No 4.

37. Malindanim.wordpress.com (2011), "Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) – A Food Project Invasion in West Papua" <https://malindanim.wordpress.com/2011/03/20/merauke-integrated-food-and-energy-estate-miffee-a-food-project-invasion-in-west-papua/>

*“Hutan adalah sumber inti kehidupan manusia Malind Anim dan identitas manusia Papua, khususnya kami di Tanah Malind. Jika hutan hilang maka hilang pula semua dimensi sona budaya Marind Anim dan masyarakat adat Marind Anim akan kehilangan jatidiri sebagai Marind Anim Ha ( manusia sejati ). Meski demikian kami bukan dalam arti tidak mau mengenal kemajuan namun kami sudah sangat menghargai beberapa perusahaan yang berinvestasi dan masuk di daerah yang lain di beberapa tempat di Kabupaten Merauke, yang sudah kami ulaskan di Atas.*

*Masyarakat Malind Anim juga masyarakat biasa yang ingin sentuhan pembangunan atau peningkatan kesejahteraan dalam berbagai dimensi kehidupannya, sekaligus disini lain kami tidak terpinggirkan dengan arus modernisasi dan globalisasi dunia yang semakin berkembang dengan segala kecanggihan, namun disini lain juga, kami tidak mau kehilangan identitas sebagai manusia sejati ANIM-HA dan hak-hak dasar kami yang melekat turun temurun yang diambil secara paksa oleh investor, perusahaan melalui ijin yang dikeluarkan oleh pemerintah yang menjadikan diri mereka pengelola tanah adat kami. ...*

*Tanah dan hutan menjadi identitas budaya bagi masyarakat di Distrik Ilwayab, Tubang, Okaba dan Distrik Ngguti, hutan merupakan ibu bagi kami dan di dunia ini, menurut kami masyarakat tidak akan menjual ibunyasendiri. Contohnya kayu untuk pembuatan kandala (tifa) diambil dari hutan, kulit bus (kayu putih) digunakan untuk atap rumah masyarakat yang artinya hutan sangat penting tak saja bagi kehidupan berbudaya kami tetapi juga untuk membangun rumah kami. Tanah, selain sebagai material untuk membangun rumah, juga merupakan bahan untuk menghias atau melukis wajah kami (tanah poo) yang juga diambil dari hutan, dan ritual budaya lainnya sangatlah berkaitan erat dengan kehidupan kami masyarakat Malind Anim. Banyak tempat-tempat sakral di sekitar wilayah kami yang tidak bisa diganggu, dan masih banyak fungsi lainnya menurut kami Masyarakat Adat.”<sup>38</sup>*

38. AwasMIFEE (2013), “Marind intellectuals oppose corporations”, <https://awasmiffee.potager.org/?p=352>





# Apa motivasi sebenarnya dari program Food Estate?

Pembenaran utama yang dinyatakan terhadap program Food Estate, dan aturan-aturan baru yang menyertainya, memungkinkan Pemerintah mengabaikan perlindungan lingkungan dan secara paksa merampas lahan, untuk memastikan ketahanan pangan Indonesia di era pasca-COVID 19. Mengingat potensi kerusakan lingkungan dan sosial yang akan ditimbulkan oleh proyek-proyek ini, manfaat yang diklaim perlu dipertimbangkan secara hati-hati.

Harga komoditas pangan secara global, seperti yang dilacak oleh FAO, terus meningkat dari bulan ke bulan selama pandemi,<sup>39</sup> maka kekhawatiran naiknya harga pangan akan dapat dirasakan oleh rakyat Indonesia yang lebih miskin tidak sepenuhnya tanpa dasar. Namun, di Indonesia harga yang sebenarnya dibayar di pasar untuk beras dan komoditas lainnya sejauh ini tetap stabil selama masa pandemi<sup>40</sup> dan Indonesia tetap sanggup mencukupi kebutuhan berasnya sendiri selama tiga tahun terakhir. Presiden Joko Widodo menegaskan bahwa pemerintah tidak perlu mengaktifkan perjanjian dengan Thailand atau Vietnam, yang dibuat untuk berjaga-jaga jika terjadi kekurangan pangan akibat COVID.<sup>41</sup>

Pemaparan pemerintah tentang Food Estate juga secara terang-terangan tidak menyoroti studi yang memaparkan sebuah contoh rinci mengenai alasan Food Estate diperlukan untuk ketahanan pangan. Kegagalan berulang dari proyek-proyek Food Estate terdahulu menimbulkan kekhawatiran serius akan efektivitas proyek baru, tetapi hal ini juga tampaknya tidak dibahas secara publik. Tidak hanya di Papua proyek Food Estate memiliki sejarah menjadi rangkaian proyek gagal. Megaprojek Beras (Proyek Lahan Gambut) dan beberapa Food Estate terbaru di Kalimantan (Ketapang

39. UNFAO, "World Food Situation", <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/en/>

40. Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional, "Tabel Harga Berdasarkan Daerah", <https://hargapangan.id/tabel-harga/pasar-tradisional/daerah>

41. Kanal Youtube Sekretariat presiden (2021), "Pernyataan presiden Jokowi terkait impor beras, Istana Merdeka, 26 Maret 2021" <https://www.youtube.com/watch?v=aiM3kvrD7zY>

pada tahun 2013<sup>42</sup> dan Bulungan pada tahun 2011<sup>43</sup>) juga gagal menghasilkan pangan dalam jumlah besar. Mengingat rekam jejak ini, model Food Estate harus dilihat sebagai strategi berisiko tinggi untuk meningkatkan produksi pangan jangka pendek.

Pendukung model Food Estate juga menghadapi kesulitan mempertahankannya ini dari tuduhan bahwa proyek ini memiliki dampak ekologis yang lebih besar ketimbang strategi peningkatan produksi pangan lainnya, dan juga lebih cenderung menciptakan konflik dengan kelompok masyarakat adat serta kecil kemungkinannya dapat meningkatkan kesejahteraan petani-petani kecil. Untuk alasan ini, meskipun Food Estate pada akhirnya berhasil meningkatkan produksi pangan di skala nasional, tidak serta merta memberi jaminan ketahanan pangan di tingkat lokal.<sup>44</sup>

Jadi mengapa pemerintah bersikeras mempromosikan model ini? Dua alternatif motivasi yang perlu dipertimbangkan: impian ekspor komoditas dan ekonomi korupsi.

Dari skala proyek yang direncanakan tampak cukup jelas adanya aspirasi untuk memproduksi komoditas ekspor di luar kebutuhan pangan domestik Indonesia sendiri. Hal ini kabarnya telah ditegaskan secara jelas oleh Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo pada September 2020 dengan mengatakan ““Bahkan mungkin saja karena lahan ini cukup besar, kalau ditata baik dia punya industri maka akan bisa menjadi produksi yang berkualitas ekspor. Karena kualitas ekspor berarti bisa diekspor.”<sup>45</sup>

Para pengambil keputusan di Jakarta tidak diragukan sedang memperhatikan negara-negara seperti Brazil, yang telah berhasil mengembangkan industri ekspor agribisnis yang besar dan berkembang pesat.<sup>46</sup> Namun kemajuan itu datang dengan biaya lingkungan yang sangat tinggi karena kawasan alam seperti Amazon, Cerrado, dan Pantanal telah dikonversi atau telah hangus dibakar. Dan meskipun Brazil memang telah berhasil meningkatkan ketahanan pangan dan mengurangi kelaparan, hal ini bisa dibilang lebih karena upaya negara dari tahun 2003 dan seterusnya untuk secara terbuka mendukung keluarga petani dan meningkatkan akses pangan bagi masyarakat miskin, ketimbang manfaat ekspansi agribisnis yang menetes ke bawah.<sup>47</sup>

Penting juga untuk waspada akan bagaimana potensi kepentingan badan pemerintah atau orang-orang yang dekat dengan pemerintah dapat memperoleh manfaat dari program Food Estate, dan bagaimana peluang yang dihadirkan oleh program tersebut mungkin telah menjadi motivasi utama di balik adopsi program tersebut oleh pemerintah. Dengan membingkai program Food Estate melalui narasi krisis, pemerintah telah menciptakan dalih untuk aturan-aturan baru yang memberikan kewenangan luas guna memperoleh lahan untuk Food Estate. Hal ini menciptakan peluang bagi aktor negara menjadi pialang kesepakatan tanah yang menjanjikan upeti. Di program-program Food Estate sebelumnya, pimpinan pemerintah daerah di tingkat kabupaten dan kecamatan memimpin urusan ini, memanfaatkan

42. Laksmi A. Savitri & Khidir M. Prawirosusanto (2015), “Kebun Pangan Skala Luas di Ketapang: Menggambar Angan-Angan tentang Surplus Produksi”, Jurnal Analisis Sosial, Vol 19. No. 1, August 2015

43. Korankaltara.com (2019), “Program Food Estate di Bulungan Dinilai Gagal” <https://korankaltara.com/program-food-estate-di-bulungan-dinilai-gagal/>

44. John F. McCarthy and Krystof Obidzinski (2017), *Framing the Food Poverty Question: Consequences of Policy Choices in Kalimantan*, Indonesia, Journal of Rural Studies, Vol. 54, Augustus 2017

45. Kompas.com (2020) “Mentan Targetkan Proyek “Food Estate” Jadi Pusat Industri Pangan”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/23/17270471/mentan-targetkan-proyek-food-estate-jadi-pusat-industri-pangan>

46. MercoPress (2020), “Brazil’s agribusiness exports in August reached US\$ 8,9bn: China main client”, <https://en.mercopress.com/2020/09/17/brazil-s-agribusiness-exports-in-august-reached-us-8-9bn-china-main-client>

47. Sencébé, Y., Pinton, F. & Cazella, A.A. *On the unequal coexistence of agrifood systems in Brazil*. Rev Agric Food Environ Stud 101, 191–212 (2020).

kedekatan mereka dengan dinamika masyarakat setempat.<sup>48</sup> Kekuasaan baru yang diambil oleh pemerintah pusat juga berarti bahwa pejabat di berbagai kementerian sekarang akan meningkatkan kekuasaannya untuk memberi lampu hijau pada proyek yang mungkin menguntungkan rekan-rekan mereka, atau proyek yang membuka peluang korupsi.

Contoh bagaimana aktor pemerintah masing-masing dapat mengambil manfaat dari kebijakan Food Estate akan dibahas secara lebih rinci dalam laporan berikutnya, dengan fokus pada keterlibatan militer dalam Food Estate. Sebuah perusahaan swasta yang didirikan oleh Kementerian Pertahanan, PT Agrinas, tampaknya akan mengambil peran utama dalam menjalankan Food Estate Kementerian Pertahanan. Meski PT Agrinas dan Kemendagri sama-sama membantah akan mengoperasikan lahan pertanian Kemhan, tawaran investasi PT Agrinas kepada pemerintah Korea Selatan dengan jelas menunjukkan peta kawasan yang sedang dikembangkan Kemhan di Kalimantan Tengah. Mereka memang mengakui bahwa yayasan amal yang memiliki PT Agrinas dikendalikan oleh Kementerian Pertahanan. Namun, pengaturan kepemilikan ini tidak transparan karena masih belum jelas siapa yang akan diuntungkan dari laba yang diperoleh perusahaan. Pengurus PT Agrinas dan yayasan yang memilikinya sebagian besar sahamnya terdiri dari kader Partai Gerindra yang dipimpin Prabowo Subianto.

Korupsi izin memang meluas di Indonesia akibat kurangnya transparansi untuk pencegahannya dan sedikitnya kemauan politik yang nyata untuk melaksanakan reformasi. Meningkatnya peran pemerintah sebagai pialang tanah, termasuk melalui badan baru yang tidak akuntabel dan akan mengoperasikan Bank Tanah, akan berisiko semakin membudayakan korupsi. Mereka yang memiliki kekuasaan untuk mendistribusikan tanah juga dapat memberi hadiah kepada sekutu *politik atau memberikan bantuan sebagai imbalan atas sarana dukungan lain. Bahkan dalam kasus yang bukan ilegal pun, tetap saja bermasalah karena pemerintah diberi insentif untuk melayani kepentingan terselubung ketimbang kepentingan masyarakat luas.*

Peluang-peluang untuk mendapatkan keuntungan dari Food Estate juga tercipta karena proyek ini menjadi proyek prioritas nasional. Sumber daya negara diharapkan akan didedikasikan untuk menjalankan proyek, yang diikuti serangkaian proyek yang dijalankan badan negara dan swasta untuk melakukan studi, mengembangkan infrastruktur, dll. Banyak dari peluang ini akan tetap ada bahkan jika Food Estate akhirnya gagal. Potensi korupsi dalam anggaran untuk kegiatan ini dapat menjadi motif bagi para pengambil keputusan untuk menyetujui proyek.

Indonesia sering dikritik karena gagal mengatasi kontrol oligarki atas pengambilan keputusan negara, dan salah satu cirinya adalah kepentingan yang tumpang tindih antara aktor politik (termasuk menteri, anggota DPR, tokoh partai politik, perwira polisi dan militer dan pemimpin pemerintah daerah) dan kepentingan bisnis. Hal ini terlihat pada industri perkebunan di Papua, terutama di Kabupaten Boven Digoel yang hampir semua izin konsesi perkebunan terbit dalam 15 tahun terakhir setidaknya dapat dikaitkan dengan satu tokoh politik nasional.<sup>49</sup>

48. Laksmi Savitri (2015), "State Actor Brokerage in Large-scale Agricultural Investment in Indonesia", makalah konferensi Perampasan tanah, konflik dan transformasi lingkungan agraris: perspektif dari Asia Timur dan Tenggara, Juni 2015

49. Greenpeace International (2021), "Licence to Clear: the dark side of permitting in West Papua", <https://www.greenpeace.org/international/publication/47071/licence-to-clear/>



# Kesimpulan

Rencana Food Estate yang dimulai dengan menjanjikan peningkatan ketahanan pangan Indonesia dalam menghadapi pandemi COVID-19, masih berada pada tahap awal. Skala rencana yang dipaparkan sejauh ini, dan juga peta-peta yang telah muncul, menunjukkan bahwa kemungkinan besar rencana tersebut akan menyebabkan konversi hutan-hutan dan lahan-lahan gambut besar-besaran. Oleh karena itu, rencana-rencana ini akan memperkecil kemungkinan Indonesia dapat memainkan peran yang berarti dalam perjuangan global melawan perubahan iklim, dan memperkecil kemungkinan Indonesia untuk memenuhi janji menghentikan dan memulihkan deforestasi pada tahun 2030, seperti yang ditandatangani Indonesia pada konferensi iklim internasional COP26 baru-baru ini.

Potensi lahan akan dirampas oleh negara untuk proyek-proyek Food Estate juga menjadi kekhawatiran yang besar, terutama tanah masyarakat adat dan lahan yang digunakan oleh petani-petani kecil di seluruh Indonesia. Peraturan-peraturan baru yang digunakan untuk mendukung Food Estate telah dikeluarkan sejak Oktober 2020 dan sejatinya telah memberi pemerintah pusat kekuasaan baru untuk mengambil kendali tanah bagi proyek-proyek Food Estate.

Proyek yang direncanakan untuk West Papua berpotensi paling luas, yakni 3,2 juta hektare yang sedang dipertimbangkan. Izin-izin pekebunan yang sudah ada meliputi 650.000 hektare, sehingga jelas jika rencana-rencana ini dilanjutkan, lanskap Provinsi Papua bagian selatan akan berubah, menjadi didominasi oleh industri pertanian. Serangkaian rencana serupa telah dipromosikan oleh pemerintah pusat semenjak tahun 2007, tetapi belum pernah ada usaha nyata untuk melibatkan masyarakat adat Papua dalam pengambilan keputusan. Penolakan dan perlawanan terhadap proposal sebelumnya menunjukkan bahwa proyek baru tidak mungkin diterima oleh sebagian besar penduduk lokal. Pengalaman masyarakat di sekitar perkebunan yang sudah ada saat ini juga menunjukkan berbagai kemungkinan kerugian yang dialami masyarakat adat dari proyek Food Estate – mulai dari marginalisasi ekonomi dan demografis hingga hilangnya budaya dan bahkan kelaparan.

Ancaman terhadap Provinsi Papua bagian selatan memiliki dua jalur kemungkinan, keduanya menjadi ancaman berat bagi masyarakat adat, hutan dan lahan basah. Bisa jadi Food Estate saat ini berjalan sesuai rencana, dengan konversi lahan yang cepat dan masif. Skenario kedua yang sama mengkhawatirkannya adalah transformasi tersebut terjadi secara lebih bertahap, dan Food Estate resmi hanya menaungi wilayah yang lebih kecil, tetapi momentum di baliknya membuka pintu bagi perkebunan-perkebunan dan berbagai bentuk pembangunan lainnya. Jalur kedua ini secara jelas sudah teramati semenjak pembahasan proyek-proyek Food Estate sebelumnya.

Alasan yang dipakai untuk mendukung Food Estate, yaitu sebagai cara efektif untuk meningkatkan produksi pangan nasional dengan cepat, tidak teruji. Selama bertahun-tahun, upaya-upaya sebelumnya untuk meluncurkan Food Estate telah gagal, dengan sedikit atau bahkan hampir tidak ada kelebihan pangan yang diproduksi. Contohnya adalah berbagai variasi Merauke Food Estate. Kebutuhan akan produksi pangan yang lebih banyak (bertentangan dengan akses yang lebih baik terhadap pangan bergizi untuk semua) juga belum cukup disampaikan oleh para pendukung Food Estate. Atas dasar ini, maka sah untuk mempertanyakan motivasi sebenarnya di balik rencana tersebut. Dengan korupsi yang masih merajalela di Indonesia, besar risikonya bahwa Food Estate akan menghadirkan peluang baru untuk mendapatkan keuntungan bagi mereka yang duduk di pemerintahan dan rekan-rekan mereka. Mereka termasuk TNI yang telah disiapkan berperan dalam menjalankan Food Estate melalui keterlibatan Kementerian Pertahanan dan perusahaan swasta yang didirikannya, PT Agrinas. Isu seputar keterlibatan militer di Food Estate akan menjadi fokus dari rangkaian laporan kami selanjutnya.

