

# DILEMA PERCEPATAN PEMBANGUNAN DAN PERMASALAHAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DALAM PELAKSANAAN MIFEE DI MERAUKE

Rosita Dewi

## Abstract

*Poverty is still the main problem that faced by Papuan, even though the special autonomy (Otsus) has been implemented since 2001. In order to improve this condition, President Susilo Bambang Yudhoyono released Inpres No. 5/2007 about development acceleration in Papua. One of the acceleration development programs that released is MIFEE. This program is set to overcome food and energy crisis in Indonesia as well as accelerate development in Merauke. However, it is worried that MIFEE not able to solve poverty and underdevelopment, but create new problems such as environmental and land grabbing issues in Merauke. This article will explain the dilemma of the MIFEE program that launched by central government in 2010 on the land areas over the 1 million hectares. This article also analyzes the impact of the MIFEE implementation toward environment and society in Merauke.*

**Keywords:** MIFEE, sustainable development, environmental impacts, land grabbing issues

## Abstrak

Kemiskinan masih menjadi masalah utama yang dihadapi oleh masyarakat Papua walaupun otonomi khusus telah dilaksanakan sejak tahun 2001. Untuk memperbaiki kondisi tersebut, Presiden SBY meluncurkan Inpres No. 5/2007 tentang Percepatan Pembangunan di Papua. Salah satu paket program dalam Inpres tersebut adalah MIFEE. Program ini dirancang untuk mengatasi krisis energi dan pangan sekaligus untuk meningkatkan percepatan pembangunan di Papua. Namun, terdapat kekhawatiran bahwa MIFEE tidak dapat menyelesaikan problem kemiskinan dan ketertinggalan pembangunan, justru menciptakan persoalan baru dengan dampak lingkungan dan kepemilikan lahan. Artikel ini bertujuan menjelaskan dilema Program MIFEE yang diluncurkan oleh pemerintah pusat pada tahun 2010 yang mencakup area lahan di atas 1 juta hektare. Artikel ini juga akan menganalisis dampak dari pelaksanaan MIFEE terhadap lingkungan dan masyarakat Papua.

**Kata kunci:** MIFEE, pembangunan berkelanjutan, dampak lingkungan, masalah kepemilikan lahan

## Latar Belakang Pelaksanaan Program MIFEE di Merauke

Pemasalahan kemiskinan dan keterbelakangan masih menjadi permasalahan utama yang dihadapi oleh masyarakat Papua. Pembangunan yang selama ini diterapkan di Papua belum mampu memberikan hasil yang optimal bagi rakyat Papua meskipun sudah diberlakukan otonomi khusus. Salah satu program prioritas dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus di Papua adalah masalah pembangunan yang difokuskan pada pengentasan kemiskinan dan pendekatan pada akses pelayanan publik. Namun kenyataannya setelah diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Khusus di Papua

kondisi perekonomian masyarakat Papua tidak banyak mengalami perubahan, kecuali jumlah dana yang digelontorkan oleh pemerintah pusat melalui dana Otsus. Namun, angka kemiskinan penduduk Papua masih cukup tinggi, mencapai 40,78%.<sup>1</sup>

Kondisi ini sungguh ironis, Papua merupakan daerah yang kaya akan sumber daya alam, namun justru memiliki angka kemiskinannya paling tinggi di Indonesia. Selain itu, keterbatasan

<sup>1</sup> Papua Dalam Angka 2008, diakses dari [http://papua.bps.go.id/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=237:indikator-sosial-2007-penduduk-miskin-akses-air-bersih-dll&catid=225:sosial-dan-ketenagakerjaan&Itemid=3](http://papua.bps.go.id/site/index.php?option=com_content&view=article&id=237:indikator-sosial-2007-penduduk-miskin-akses-air-bersih-dll&catid=225:sosial-dan-ketenagakerjaan&Itemid=3), pada 10 April 2012.

masyarakat terhadap akses terhadap pendidikan dan kesehatan juga masih sangat minim, padahal keduanya merupakan prioritas pembangunan seperti yang diamanatkan dalam UU Otsus. Kualitas pendidikan dan kesehatan sangat menentukan kualitas sumber daya manusianya. Dana pendidikan yang termasuk di dalam dana otsus ini kebanyakan hanya dipergunakan untuk membangun gedung sekolah secara fisik saja, namun tidak dibarengi dengan peningkatan kualitas pendidikan. Banyak sekolah-sekolah dibangun oleh pemerintah, tetapi guru dan penunjang pendidikan yang lainnya tidak tersedia. Akses terhadap sektor kesehatan juga masih sangat terbatas. Kurang lebih 65% penduduk Papua mendatangi Puskesmas dan Posyandu untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, namun keberadaan Puskesmas dan Posyandu tersebut tidak dilengkapi dengan fasilitas kesehatan yang memadai, bahkan kadang-kadang dokternya saja tidak ada. Padahal telah diketahui secara umum bahwa angka kematian di Papua relatif tinggi, dengan penyakit yang timbul mulai dari terjangkau malaria, diare maupun HIV/AIDS. Kondisi ini membuat indeks pembangunan manusia (*human development index*, HDI) penduduk Papua rendah (63,41)<sup>2</sup> yang disebabkan oleh keterbatasan mereka mendapatkan akses terhadap fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, kurang gizi, dan lain-lain.

Oleh karena itu, dalam rangka mempercepat pembangunan di Papua agar dapat mengejar ketertinggalan dari daerah lain, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2007 mengenai Percepatan Pembangunan di Papua dan Papua Barat. Dalam Inpres tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menginstruksikan kepada 11 (sebelas) menteri dan kedua Gubernur Papua dan Papua Barat untuk memperhatikan: [1] pengentasan kemiskinan dan kelaparan; [2] peningkatan pelayanan pendidikan; [3] peningkatan kualitas kesehatan; [4] pembangunan infrastruktur; dan [5] melaksanakan kebijakan afirmatif untuk

<sup>2</sup> HDI rata-rata di Papua memang tergolong menengah jika dilihat dari angka indeksnya 63,41. Angka HDI ini terdorong oleh HDI di Jayapura yang tergolong tinggi, di atas angka 70, namun jika menengok di daerah Papua yang lain, terutama yang sulit terjangkau HDI-nya kadang hanya 40. Hal ini dikarenakan pembangunan yang tidak merata sehingga ketimpangan antar-daerah juga cukup besar.

pengembangan penduduk asli Papua.<sup>3</sup> Selain itu, program-program percepatan pembangunan tersebut juga sangat terkait dengan pelaksanaan agenda rencana induk (masterplan) percepatan perluasan pembangunan ekonomi yang dikenal dengan istilah MP3EI. Sebagai salah satu target kawasan pengembangan sesuai dengan MP3EI, Merauke ditetapkan sebagai Pusat Pengembangan Pangan dan Energi Terpadu/*Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE).

Dalam upaya untuk pengembangan *food estate* (FE), pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2010 mengenai Usaha Budi Daya Tanaman dalam Skala Luas. Aturan ini digunakan untuk memayungi pengembangan program *food estate* ini. *Food estate* merupakan konsep pengembangan produksi pangan yang dilakukan secara terintegrasi mencakup pertanian, perkebunan, hingga peternakan yang berada di suatu kawasan lahan yang sangat luas. Tujuannya adalah untuk memperkuat ketahanan pangan nasional dan jika terjadi surplus dapat dimanfaatkan untuk ekspor.

Program ini hampir sama dengan program yang sudah pernah dicanangkan pada masa pemerintahan Orde Baru, yaitu program revolusi hijau. Namun, terdapat perbedaan yang mendasar dari kedua program ini. Pada masa Orde Baru, pemberlakuan program revolusi hijau tersebut dengan sistem pemberian lahan kepada petani dan pengelolaannya dalam skala-skala kecil. Rezim tersebut memberlakukan “*carrots and sticks*” untuk mengontrol para petani sebagai bentuk motivasi kepada petani-petani tersebut. Setiap tahun, Presiden Soeharto melakukan panen raya yang kemudian diikuti dengan program panca-usaha tani, yang meliputi pemasaran dan distribusi setelah panen. Mekanisme ini bermaksud untuk menjaga ketahanan pangan nasional.

Untuk tujuan yang sama, yaitu untuk menjaga ketahanan pangan, pemerintah di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberlakukan program FE. Namun dalam FE kali ini, yang mengelola lahan bukanlah petani, melainkan korporasi besar karena tujuannya adalah untuk

<sup>3</sup> Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) No. 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat.

**Tabel 1.** Perbandingan Pelaksanaan Revolusi Hijau pada Masa Orde Baru dengan Desain MIFEE

Revolusi Hijau	Food Estate (MIFEE)
Petani diberikan lahan dan ditanami dengan tanaman pangan yang telah ditentukan oleh pemerintah luas lahan kurang dari 1 hektare	Pengelolaan bersifat <i>monoculture</i> dan dalam skala yang cukup besar (ratusan hingga jutaan hektare)
Dioperasikan oleh petani dan diupayakan dalam skala kecil	Dioperasikan oleh korporasi/perusahaan-perusahaan swasta besar
Negara berperan sebagai penyedia kebutuhan petani seperti seperti pupuk, pestisida, benih maupun teknologi	Negara hanya berperan sebagai pemberi izin untuk penggunaan lahan kepada perusahaan-perusahaan swasta yang akan mengelola lahan tersebut.

skala besar untuk menjadikan suatu daerah sebagai basis/lumbung pangan maupun energi. Kondisi ini akan semakin meminggirkan petani karena tergusur oleh pengusaha-pengusaha yang memiliki modal untuk pengelolaan pertanian dalam skala besar, tidak seperti halnya revolusi hijau, di mana petani sebagai aktor utama dalam pengembangan pertanian.

### Kebijakan dan Pelaksanaan Program MIFEE di Merauke

Pada awalnya program MIFEE ini adalah upaya pemerintah daerah untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Merauke yang telah digagas pada 2007 silam. Bupati Kabupaten Merauke pada saat itu, John Gluba Gebze, yang mencanangkan tahun investasi yang ditandai dengan penandatanganan *memorandum of understanding* (MoU) dengan beberapa investor untuk merealisasikan program *Merauke Integrated Rice Estate* (MIRE). Kebijakan ini kemudian didukung oleh pemerintah pusat yang memiliki kepentingan untuk mendukung program ketahanan pangan dan energi sehingga pemerintah mencanangkan program MIFEE tersebut pada 2010.

Merauke menjadi daerah yang disasar oleh pemerintah untuk program *food estate* ini karena beberapa alasan. Alasan-alasan tersebut antara lain: pertama, antara tahun 1939–1958 ketika pendudukan Belanda, Merauke pernah menjadi lumbung padi untuk kawasan Pasifik Selatan. Kedua, proyek MIFEE ini hampir sama dengan proyek serupa, tetapi terfokus hanya pada tanaman padi, yang sudah dijalankan oleh Pemda Merauke sejak tahun 2000, dengan nama *Merauke Integrated Rice Estate* (MIRE).

Ketiga, dalam PP No. 26 Tahun 2008 mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) memfokuskan Papua sebagai kawasan andalan sektor pertanian untuk program ekonomi 2008 dan 2009. Alasan yang paling kuat sebenarnya adalah ketersediaan lahan potensial yang cukup luas dan belum tergarap sehingga merupakan peluang bagi pemerintah untuk mendatangkan investor untuk mengelola lahan tersebut dalam rangka untuk mensukseskan program MIFEE.

Program MIFEE ini dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 2010 mengenai Usaha Budi Daya Tanaman dalam skala luas. PP ini dimaksudkan untuk perusahaan lahan untuk pertanian dan perkebunan dalam skala besar atau sering disebut dengan *food estate*. Program ini dimaksudkan untuk memperkuat ketahanan pangan nasional dan juga untuk tujuan ekspor. Pemerintah menjanjikan fasilitas khusus untuk investor yang akan mengembangkan *food estate*, seperti fasilitas fiskal dan nonfiskal, *tax holiday*, perizinan, dan sebagainya. PP ini kemudian menjadi dasar bagi pengembangan proyek MIFEE di Merauke.<sup>4</sup>

Mega proyek MIFEE ini sebenarnya juga sudah dilengkapi dengan berbagai payung hukum untuk melindunginya, antara lain: [1] Undang-Undang (UU) Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, [2] Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, [3] Peraturan Pemerintah (PP) 26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), [4] Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif

<sup>4</sup>R. Yando Zakaria, Ola Kleden, dan Y.L. Franky, *MIFEE Tak Terjangkau Angan Malind: Catatan atas Upaya Percepatan Pembangunan di Kabupaten Merauke*, (Jakarta, Yayasan Pusaka : 2011), hlm. 3

**Tabel 2.** Daftar Perusahaan yang Melakukan Investasi di Merauke

No.	Nama Perusahaan	Luas Lahan	Wilayah Konsesi
1	PT Agrinusa Persada Mulia	40.000 ha	Muting
2	PT Agriprima Cipta Persada	33.450 ha	Muting
3.	PT Agrisurya	40.000 ha	Tubang, Ngguti, Ilyawab
4	PT Anugrah Rejeki Nusantara	200.000 ha	Tabonji
5	PT Balikpapan Forest Indo	40.000 ha	Ulilin
6.	PT Bangun Cipta Sarana	14.000 ha	Tanah Miring, Semangga
7	PT Berkat Citra Abadi	40.000 ha	Ulilin
8	PT Bio Inti Agrigindo	39.000 ha	Ulilin
9	PT Cenderawasih Jaya Mandiri	40.000 ha	Kurik
10	PT Central Cipta Murdaya	31.000 ha	Ulilin, Elikobel, Muting
11	PT Digul Agro Lestari	40.000 ha	Tubang
12.	PT Dongin Prabhawa	39.800 ha	Ngguti, Kaptel
13	PT Energi Hijau Kencana	90.225 ha	Elikobel
14	PT Energi Mitra Merauke	40.000 ha	Okaba, Tubang, Ngguti
15	PT Hardaya Sugar Papua	44.812 ha	Jagebob
16	PT Hardaya Sawit Papua	62.150 ha	Jagebob
17	PT Inocin Kalimantan	45.000 ha	Ulilin
18.	PT Indosawit Lestari	14.000 ha	Tanah Miring, Jagebob
19	PT Karya Bumi Papua	30.000 ha	Kurik, Malind
20	PT Kertas Nusantara	154.943 ha	Ngguti, Okaba, Tubang
21	PT Kharisma Agri Pratama	40.000 ha	Tubang
22	PT Medco Papua Industri Lestari	2.800 ha	Kaptel
23	PT Medco Papua Alam Lestari	74.219 ha	Kaptel, Ngguti
24	PT Mega Surya Agung	24.697 ha	Kaptel
25	PT Muting Jaya Lestari	40.000 ha	Tubang, Ilwayab
26	PT Muting Jaya Lestari	3.000 ha	Semangga
27	PT Nusantara Agri Resources	40.000 ha	Ngguti, Ilwayab
28	PT Papua Agro Lestari	39.800 ha	Ulilin
29	PT Plasma Nutfah Malind Papua	67.736 ha	Okaba, Kaptel
30	PT Selaras Inti Semesta	301.600 ha	Kaptel
31	PT Sumber Alam Sutera	15.000 ha	Kurik
32	PT Tebu Wahan Kreasi	20.282 ha	Tanah Miring
33	PT Ulilin Agro Lestari	30.000 ha	Ulilin
34	PT Wannamulia Sukses Sejati	61.000 ha	Animha
35	PT Wannamulia Sukses Sejati	96.553 ha	Kaptel, Muting
36	PT Wannamulia Sukses Sejati	116.000 ha	Kaptel, Okaba, Ngguti, Muting

Sumber : Bappinda, Merauke, Mei 2010

atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan di Luar Kegiatan Kehutanan, [5] Peraturan Pemerintah (PP) No. 24/2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, [6] Peraturan Pemerintah (PP) No. 10/2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, [7] Inpres No. 5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi tahun 2008–2009, dan [8] Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Merauke Nomor 23

Tahun 2010 tentang MIFEE yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Merauke.<sup>5</sup>

Program yang diluncurkan pada Agustus 2010 meliputi luas lahan sebesar kurang lebih 1.283.000 hektare, padahal dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Papua hanya seluas 552.316 hektare. Namun karena pemerintah pusat menghendaki lahan yang luas maka luas lahan yang dipergunakan untuk program MIFEE ini menjadi dua kali lipat lebih luas

<sup>5</sup>*Ibid.* hlm 15

dari RTRW. Lahan tersebut diperkirakan 50% penggunaannya untuk pangan, 30% tebu, dan kelapa sawit 20%.

Kebijakan MIFEE ini memang sangat terlihat pro-investor, karena tujuan utamanya adalah untuk menarik jumlah investor dan terbukti bahwa jumlah investor yang masuk ke Merauke meningkat. Di dalam peraturan pemerintah tentang budi daya tanaman pangan ini, mengatur bahwa seluruh investor, termasuk asing, diperbolehkan menguasai lahan seluas 10.000 hektare dengan jangka waktu penguasaan selama 35 tahun. Penguasaan lahan tersebut kemudian dapat diperpanjang sebanyak dua kali, berturut-turut 35 tahun dan 25 tahun. Selain itu, pemerintah juga menjanjikan fasilitas khusus untuk investor yang akan mengembangkan *food estate*, seperti pemberian *tax holiday*, keringanan pajak daerah, pengurangan pajak bumi dan bangunan bagi investor yang hendak berinvestasi di sana. Kementerian Pertanian menyebutkan ada 36 perusahaan yang akan ikut ambil bagian dalam pengelolaan di Merauke ini dan sebanyak tujuh perusahaan telah memulai kegiatan usaha pertanian skala luas, yakni Wilmar International, Medco Group, Rajawali Group, Murdaya Poo Group, PT Bangun Tjipta Sarana, Sinar Mas Group, dan Artha Graha Group.<sup>6</sup>

Proyek MIFEE ini memang menarik bagi investor untuk melakukan investasi. Perusahaan besar seperti Medco telah menanamkan modalnya melalui anak perusahaan PT Selaras Inti Semesta (SIS) untuk mengelola lahan seluas 300.000 hektare untuk Hutan Tanaman Industri (HTI) di beberapa distrik dan PT Medco Papua Industri Lestari untuk memproduksi pulp dan serpih kayu. Sinar Mas juga melakukan hal yang sama dalam rangka untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit di Merauke. Masuknya banyak investor ke Merauke ini juga didukung oleh royalnya pemerintah daerah (BAPINDA) dalam pemberian izin.<sup>7</sup>

Situasi ini kemudian menimbulkan pertanyaan, apakah program ini akan dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, ketika pada realitasnya pelaksanaan program ini

diserahkan pada perusahaan-perusahaan besar? Selain itu, kekhawatiran lain juga muncul terkait dengan persoalan lingkungan akibat pengusahaan lahan hutan yang masif, yang dapat mengakibatkan timbulnya kerusakan hutan dan ekosistem serta menyumbang terjadinya efek rumah kaca.

### **Dilema antara Percepatan Pembangunan dan Permasalahan Sustainability dalam Pelaksanaan MIFEE**

*Sustainable development* atau pembangunan berkelanjutan merupakan model pembangunan yang berusaha mengintegrasikan tiga aspek pembangunan, yakni pertumbuhan ekonomi, kelestarian lingkungan, dan kesejahteraan sosial. Konsep pembangunan berkelanjutan berorientasi pada masa depan (*future*) dan juga memfokuskan diri pada masalah kemiskinan (*poverty*). Konsep ini sangat memperhatikan kesejahteraan generasi yang akan datang, namun pada saat yang bersamaan juga tidak mengurangi perhatian terhadap upaya-upaya untuk meningkatkan taraf hidup orang-orang miskin yang ada pada generasi sekarang. Dalam perkembangannya disadari bahwa pembangunan berkelanjutan tidak hanya terkait dengan aspek lingkungan hidup, namun juga pembangunan ekonomi dan sosial yang dikenal dengan *the living triangle*. Menurut Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) (1990) pembangunan yang pada dasarnya lebih berorientasi ekonomi dapat diukur keberlanjutannya berdasarkan tiga kriteria, yaitu (1) Tidak ada pemborosan penggunaan sumber daya alam atau *depletion of natural resources*; (2) Tidak ada polusi dan dampak lingkungan lainnya; (3) Kegiatannya harus dapat meningkatkan *useable resources* ataupun *replaceable resource*.<sup>8</sup>

Menurut Emil Salim (1986), penjabaran dan implementasi pembangunan berkelanjutan di Indonesia ditujukan pada beberapa sasaran, yakni pertama, membina hubungan keselarasan antara manusia dengan lingkungannya. Kedua, melestarikan sumber daya alam agar dapat dimanfaatkan secara terus-menerus oleh generasi demi generasi sampai generasi tak terhitung. Ketiga, mencegah kemerosotan mutu dan me-

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 12-13.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11.

<sup>8</sup> Askar Jaya, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)*, (Bogor, IPB: 2004).

tingkatkan mutu lingkungan sehingga dapat menaikkan kualitas hidup manusia Indonesia. Keempat, membimbing manusia dari posisi perusak lingkungan menjadi pembina lingkungan. Di sini pembangunan berkelanjutan tidak terbatas pada pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan, tetapi juga berarti berkelanjutan sosial dan ketahanan kekuatan sosial.<sup>9</sup>

Pembangunan berkelanjutan memang telah lama menjadi perhatian Pemerintah Indonesia dengan dikeluarkannya beberapa kebijakan yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, Meskipun demikian, pembangunan berkelanjutan di Indonesia belum dapat diimplementasikan secara baik. Apalagi dengan adanya otonomi daerah, sehingga terjadi pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, yang menandai bahwa kegiatan pembangunan menjadi tanggung jawab dari pemerintah daerah. Hal ini menjadikan pemerintah daerah harus dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya (PAD) untuk memenuhi kebutuhan pembangunan daerahnya. Kecenderungan yang terjadi adalah optimalisasi pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah sehingga sering mengabaikan persoalan lingkungan. Bahkan dalam pelaksanaan pembangunan yang dilakukan malah sering kali tidak memperhatikan daya dukung lingkungan dan kesejahteraan masyarakat setempat dan pihak-pihak lain yang terkait (*stakeholders*).

Program MIFEE yang dicetuskan oleh pemerintah pusat juga dikhawatirkan akan mengabaikan persoalan keberlanjutan demi pelaksanaan percepatan pembangunan tersebut. Kita dapat melihat beberapa tanda bahwa pemerintah kurang memperhatikan aspek keberlanjutan dalam program ini, seperti masalah pembukaan lahan hutan, masalah pengusahaan lahan, hingga potensi konflik penguasaan lahan. Memang tujuan program ini adalah untuk ketahanan pangan dan energi, namun hal itu juga tidak harus mengabaikan faktor keberlanjutan. Menurut laporan riset yang diselenggarakan oleh M.S. Swaminathan Research Foundation dan the United Nations World Food Programme bertajuk "*Food Insecurity Atlas of Rural India*", 2001,

<sup>9</sup> Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, (Jakarta, LP3ES: 1986), hlm. 6.

ketahanan pangan berkaitan dengan faktor-faktor antara lain:<sup>10</sup>

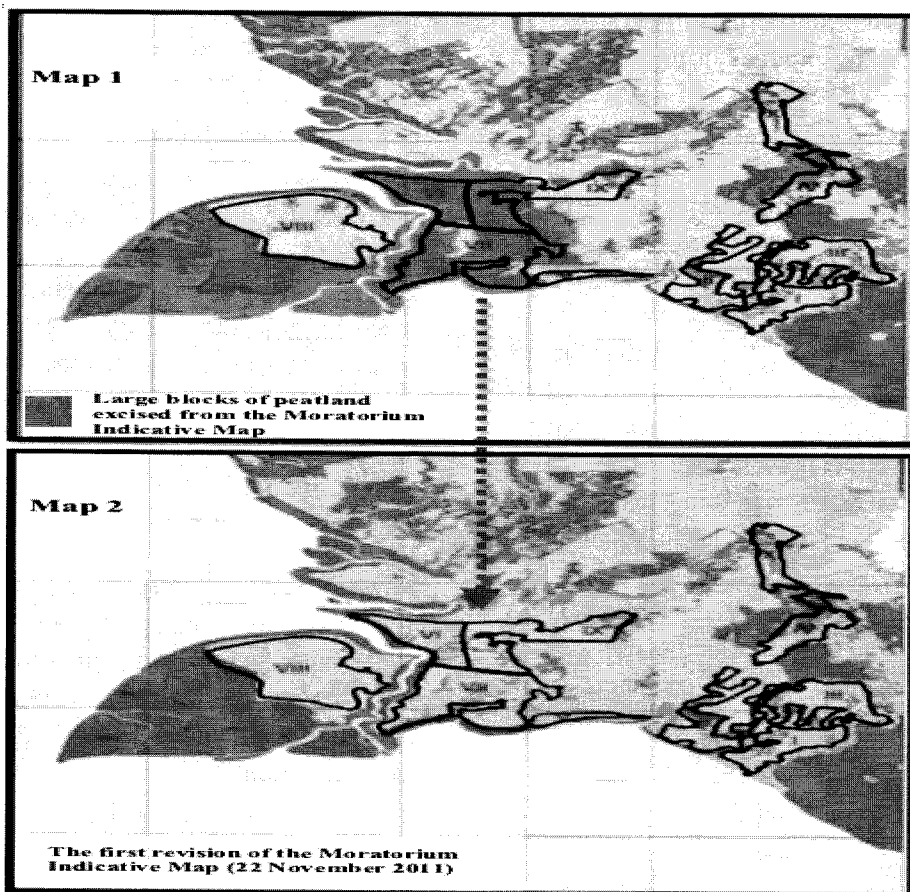
- Ketersediaan pangan atau *availability of food*, yang merupakan fungsi produksi;
- Akses ke pangan atau *access to food*, yang berhubungan dengan daya beli;
- Penyerapan pangan oleh tubuh atau *absorption of food in the body*, yang ditentukan oleh ketersediaan air minum yang sehat, lingkungan yang sehat, pelayanan kesehatan dasar, dan pendidikan dasar;
- Kerentanan terhadap kelaparan sementara atau *vulnerability to transient hunger*, yang berkaitan dengan bencana alam dan bencana akibat tindakan manusia;
- Keberlanjutan produksi atau *sustainability of production*, yang dipengaruhi oleh besar kecilnya perhatian yang diberikan terhadap lingkungan/ekologi demi terjaminnya produksi yang terus-menerus (generasi ke generasi).

Apakah MIFEE yang menggunakan *corporate based farming* ini telah memperhatikan faktor-faktor di atas? Sepertinya belum, karena pengelolaan pertanian diserahkan kepada perusahaan-perusahaan besar, baik swasta maupun BUMN sehingga akan bersifat masif. Belajar dari proyek serupa yang pernah dilaksanakan di Kalimantan, proyek tersebut mengakibatkan kerusakan hutan dan juga menimbulkan konflik dengan masyarakat setempat akibat sengketa penguasaan lahan.

## 1. Potensi Kerusakan Lingkungan

Telah disebutkan di atas bahwa dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Papua lahan yang dialokasikan untuk pengembangan MIFEE di Kabupaten Merauke hanya seluas 552.316 hektare, namun karena pemerintah pusat dan Pemda Merauke menghendaki lahan yang lebih luas maka lahan untuk program MIFEE ini menjadi seluas 1.283.000 hektare. Keinginan pemerintah ini mungkin juga karena adanya desakan dari para pengusaha yang ingin ikut serta dalam proyek MIFEE ini. Lahan tersebut akan dibuka secara bertahap, dimulai tahun 2010 sampai 2030. Pihak Kementerian

<sup>10</sup> R. Yando Zakaria, Ola Kleden, dan Y.L. Franky, *op.cit.*, hlm. 41



Sumber: Chris Lang, *How Norway and Merauke Integrated Food and Energy Estate Threaten Peatland and Forest in Papua*, (17 Februari 2012), diakses dari <http://www.redd-monitor.org/2012/02/17/how-norway-and-the-merauke-integrated-food-and-energy-estate-threaten-peatland-and-forest-in-papua/> pada 25 Maret 2012.

**Gambar 1.** Peta Moratorium Pemberian Izin Pembukaan Lahan Hutan Sebelum dan Setelah Revisi

Pertanian menyebutkan bahwa kebanyakan lahan yang digunakan untuk MIFEE tersebut adalah lahan tidur.<sup>11</sup> Namun pada kenyataannya, lahan tidur ini luasnya tidak akan mencapai ribuan atau bahkan jutaan hektare. Lahan tidur ini hanya berasal dari lahan-lahan bekas program-program transmigrasi yang kemudian ditelantarkan.

Banyak pemerhati lingkungan yang mengkhawatirkan bahwa penyediaan lahan ini akan membuka hutan. Kekhawatiran ini cukup beralasan karena pemerintah telah melakukan revisi atas peta moratorium pemberian izin pembukaan lahan hutan yang diterbitkan pertama

kali pada 17 Juni 2011. Greenomics Indonesia mengungkapkan, lebih dari 400.000 hektare areal moratorium dilepas untuk kluster-kluster MIFEE. Lahan gambut merupakan areal yang dominan dikeluarkan dari peta moratorium hasil revisi pertama yang diterbitkan pada 22 November 2011 lalu. Hasil analisis *overlay* peta juga menunjukkan lahan gambut seluas 350.000 hektare yang sebelumnya ditetapkan sebagai areal moratorium telah dilepas untuk tiga kluster MIFEE. Lebih lanjut, dua kluster MIFEE yang di antaranya dialokasikan untuk pengembangan perkebunan sawit, ternyata masih terdapat sebaran hutan primer (lihat peta).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Umumnya pengertian lahan tidur adalah lahan yang belum pernah dimanfaatkan untuk pertanian produktif. Contohnya lahan-lahan yang pernah dibuka, baik untuk pertanian atau perkebunan maupun hutan tanaman industri, namun kemudian ditinggalkan atau ditelantarkan.

<sup>12</sup> Kompas, *400.000 ha Areal Moratorium Diubah untuk MIFEE*, (2012), diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2012/02/16/10592071/400.000.Ha.Areal>, pada 30 Maret 2012.

Dalam peta tersebut, terdapat 10 kluster/area konsesi lahan yang digunakan untuk MIFEE. Lahan kurang lebih seluas 63.487 hektare untuk area perkebunan kelapa sawit berasal dari hutan primer (kluster IV dan X). kemudian kluster VI, VII, dan IX yang digunakan untuk lahan pertanian dan peternakan juga masuk dalam area moratorium.<sup>13</sup> Tindakan ini dilakukan oleh pemerintah didasarkan pada Inpres No. 5 Tahun 2011 mengenai Ketahanan Pangan. Dalam inpres tersebut, presiden menginstruksikan tiga hal, yaitu pertama, menginstruksikan agar Kementerian Pertanian melakukan ekspansi produksi pangan. Kedua, Kementerian Kehutanan diperkenankan untuk menggunakan lahan hutan untuk tujuan tertentu. Dan ketiga, menginstruksikan kepada Kementerian Pekerjaan Umum (PU) untuk membangun infrastruktur dan transportasi dalam rangka mendukung produksi beras. Salah satu contoh konkretnya adalah proyek MIFEE. Proyek ini mengkonversi lebih dari 1 juta hektare hutan untuk pertanian tanaman pangan dan perkebunan. Tindakan ini dapat dikecualikan dari moratorium yang sudah ditetapkan.<sup>14</sup>

Kondisi ini menunjukkan bahwa kompetisi antara pangan, energi, dan lingkungan juga akan semakin besar. Bagi Pemerintah MIFEE ini dianggap dapat menjadi jawaban atas krisis pangan dan energi di Indonesia. Namun di sisi lain, program ini merupakan ancaman terhadap lingkungan. Lahan-lahan konsesi tersebut akan banyak dibuka dari lahan hutan termasuk di dalamnya hutan primer maupun gambut. Pembukaan hutan gambut ini akan menjadi penyumbang emisi rumah kaca yang sangat besar, karena hutan tersebut berfungsi sebagai penyimpan CO<sub>2</sub> selama ini. Selain itu, proses pembukaan hutan juga sering kali melalui proses pembakaran sehingga membawa dampak negatif bagi masyarakat sekitar. Penggunaan hutan primer juga akan mengganggu ekosistem yang ada di dalamnya. Merauke yang pada awalnya

<sup>13</sup> Chris Lang, *How Norway and Merauke Integrated Food and Energy Estate Threaten Peatland and Forest in Papua*, (17 Februari 2012), diakses dari <http://www.redd-monitor.org/2012/02/17/how-norway-and-the-merauke-integrated-food-and-energy-estate-threaten-peatland-and-forest-in-papua/> pada 25 Maret 2012.

<sup>14</sup> Daniel, Mudiyarso, dkk, *Indonesia's Forest Moratorium : A Stepping Stone to Better Forest Governance?*, working paper 76, (Bogor, CIFOR : 2011), hlm. 7

ditargetkan untuk proyek REDD, akan sangat bertentangan dengan proyek MIFEE ini.

## 2. Potensi Konflik dengan Masyarakat

Upaya-upaya mengatasi apa yang disebut sebagai krisis pangan dan energi ini telah memicu fenomena yang disebut *land grabbing*. *Land grabs* adalah muara dari paradoks kebutuhan investasi besar-besaran dalam bidang pertanian dalam rangka mengatasi krisis pangan di satu pihak dan kemungkinan dampaknya pada kelangsungan keberadaan sumber-sumber kehidupan bagi masyarakat miskin di pedesaan di negara-negara sedang berkembang di pihak lain, karena MIFEE ini menggunakan pendekatan *corporate based farming* bukan *family based farming*, yang pengelolaannya bersifat monokultur dan dalam skala yang cukup besar (ratusan hingga ribuan hektare), pengusahaannya diserahkan kepada perusahaan dan negara hanya bertindak sebagai pemberi izin saja.

Kondisi ini akhirnya bermuara pada permasalahan penguasaan tanah, yang pada awalnya milik masyarakat beralih ke perusahaan, entah melalui proses jual beli, sewa atau langsung diduduki saja karena tidak adanya surat hak milik atas tanah olah masyarakat, sehingga diakui sebagai tanah negara. Masyarakat berhak tahu sebelum dilaksanakan program-program pembangunan yang bersifat ekstraktif ini karena ada prinsip-prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) yang harus dirujuk oleh pemerintah. Masyarakat berhak untuk menerima maupun menolak kebijakan yang akan ditetapkan. Namun prinsip-prinsip ini yang sering kali tidak diperhatikan oleh pemerintah. Dalam penetapan kebijakan, pemerintah sering kali tidak melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan. Hal ini yang pada akhirnya mengakibatkan permasalahan di belakang.<sup>15</sup> Seperti misalnya, pemberian kompensasi atas lahan yang akan digunakan untuk areal perkebunan. Situasi ini sangat berpotensi untuk menjadi masalah yang berujung konflik. Seperti pemberian dana kompensasi pada masyarakat

<sup>15</sup> Marcus Colchester dan Fergus McKay, *In search of Middle Ground: Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent*, (UK, Forest Peoples Programme : 2004).



**Tabel 3.** Dampak Sosial Ekonomi dari Implementasi MIFEE bagi Masyarakat

No.	Aspek	Dampak
1.	Kesenjangan sosial budaya	Rendahnya pendidikan orang Papua, model produksi yang masih sangat tradisional harus bertransformasi dari pertanian yang sangat tradisional menjadi pertanian yang sangat modern dengan sistem mekanisasi. Kondisi ini akan meminggirkan orang Papua.
2.	Perubahan demografi	Permintaan akan tenaga kerja untuk proyek ini diperkirakan sebesar 4,8 juta yang kecenderungannya akan berasal dari pendatang sehingga hanya menyisakan sekitar 5% untuk orang Papua. Kondisi ini pernah terjadi tahun 80-an ketika digalakkannya program transmigrasi.
3.	Marginalisasi ekonomi	Sistem pertanian modern yang akan diimplementasikan di Merauke (MIFEE) ini tidak memberikan ruang kepada orang Papua untuk ikut berpartisipasi di dalamnya. Kondisi ini semakin menjauhkan orang Papua terhadap akses ekonomi sehingga percepatan peningkatan kesejahteraan seperti yang menjadi tujuan awal program MIFEE ini akan sulit terwujud

Sumber: R. Yando Zakaria, Ola Kleden, dan Y.L. Franky, "MIFEE Tak Terjangkau Angan Malindi: Catatan atas Upaya Percepatan Pembangunan di Kabupaten Merauke", (Jakarta, Yayasan Pusaka: 2011).

Kampung Sanggase sebesar 3 miliar rupiah dari PT Medco-Papua. Kesepakatan terkait dana ini diputuskan setelah melalui beberapa pertemuan yang memakan waktu hampir satu tahun. Awalnya mereka meminta perusahaan membayar 65 miliar rupiah, setelah melalui beberapa kali pembicaraan akhirnya, turun menjadi 45 miliar rupiah. Dan nilai tersebut merupakan tuntutan akhir dari masyarakat. Masyarakat adat kampung Sanggase, benar-benar tidak berdaya menghadapi arogansi Pemerintah dan PT Medco Papua yang tetap bersikukuh hanya akan memberikan ganti rugi sebesar 3 miliar. Masyarakat tetap menolak, meskipun demikian, proyek ini juga akan tetap dijalankan. Berbagai permasalahan lain terkait masalah lahan ini juga telah terjadi. Di antaranya, penyerahan hak atas tanah secara terpaksa oleh masyarakat, pengambilalihan tanah-tanah masyarakat oleh perusahaan dengan berbagai penipuan dan rayuan masa depan pemilik tanah akan lebih baik serta permainan uang. Bila kondisi ini terjadi secara terus-menerus dan tidak ditangani secara baik maka dikuatirkan akan menimbulkan konflik antarmasyarakat, antarkampung, masyarakat dengan perusahaan maupun dengan pemerintah.<sup>16</sup> Tidak hanya permasalahan penguasaan lahan saja, pelaksanaan proyek MIFEE ini juga membawa dampak secara sosial, ekonomi, dan budaya bagi masyarakat Merauke.

Pembangunan ekonomi dalam bentuk eksploitasi sumber daya alam, penciptaan pasar dan kegiatan usaha lainnya tidak didahului oleh

kebijakan yang secara sistematis mempersiapkan orang asli Papua untuk berpartisipasi dan mengambil keuntungan darinya. Tanpa kebijakan afirmatif dari pemerintah tidaklah mungkin orang asli Papua mampu bersaing dengan pendatang. Akibatnya pembangunan dan peluang ekonomi yang tercipta membuka peluang jauh lebih besar untuk pekerja dari luar Papua. Hasilnya, kesenjangan orang Papua dan non-Papua semakin tajam.<sup>16</sup>

### Kesimpulan

Pencanangan mega proyek *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) ini merupakan impian pemerintah pusat untuk menjawab persoalan krisis pangan dan energi sekaligus mempercepat pembangunan di Merauke melalui pembukaan lahan seluas 1,2 juta hektare tersebut. MIFEE ini membutuhkan dana yang sangat besar sehingga diperlukan investasi untuk pelaksanaannya. Kementerian Pertanian telah menyatakan bahwa terdapat 36 perusahaan yang akan berinvestasi di Merauke untuk MIFEE ini. Akibatnya, pengelolaannya bersifat *corporate based farming* bukan *family based farming*. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan seperti kerusakan lingkungan, maupun peminggiran masyarakat Papua yang tidak memiliki akses

<sup>16</sup> Chris Manning dan Michael Rumbiak, *Economic Development, Migrant Labour, and Indigenous Welfare in Irian Jaya 1970-84*, (Canberra, National Centre for Development Studies, RSPAS, The Australian National University: 1989).

terhadap kapital akibat dari sistem pengelolaan pertanian dalam skala besar (masif) dan modern.

Oleh karena itu, untuk menghindari pengelolaan yang sifatnya masif tersebut, pemerintah seharusnya mengganti konsep pengelolaan dari *corporate based farming* menjadi *family based farming*. Konsep pertanian tradisional sudah terbukti sebagai tulang punggung perekonomian sehingga tidak seluruhnya diserahkan pada mekanisme pasar. Hal ini telah terbukti dilakukan oleh Thailand, yang saat ini kita kenal sebagai *leader* di sektor pertanian di Asia Tenggara. Sebagai penyangga ekonomi, Thailand melindungi petaninya, baik dari akses kepemilikan maupun pasar. Perusahaan besar berperan sebagai mitra petani sehingga kedaulatan pangan tidak di tangan perusahaan swasta atau asing, tetapi berada di tangan negara.

Pemerintah Indonesia seharusnya sudah mengubah paradigmanya, bahwa pembangunan itu tidak hanya aspek pertumbuhan saja, tetapi juga ada aspek sosial maupun aspek lingkungan. Hal tersebut yang hingga saat ini belum terlihat dari kebijakan pembangunan di Indonesia. Hal ini masih sangat tercermin dari program MIFEE yang dilaksanakan dalam rangka untuk percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun pada realitasnya malah tidak menyejahterakan masyarakat malah membawa berbagai permasalahan seperti kerusakan hutan/ lingkungan maupun konflik baru (sengketa lahan). Seharusnya proyek MIFEE ini dapat berdampak positif jika dilaksanakan dengan baik, dengan benar-benar mengakomodasi kepentingan masyarakat serta melibatkan masyarakat dalam segala pengambilan keputusannya, bukan malah sebaliknya.

## Daftar Pustaka

- Andriani, Rubeta dkk. 2011. *Environmental and Social Impacts from Palm based Biofuel Development in Indonesia*. Bogor: CIFOR.
- Colshester, Marcus dan Fergus McKay. 2004. *In search of Middle Ground: Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent*. UK: Forest Peoples Programme.
- FOKER LSM Papua, *MIFEE Masih Bermasalah di Merauke*. 2011. Diakses <http://fokerlsm.papua.net/index.php/component/content/article/25-the-project/159-mifee-masih-bermasalah-di-merauke>, pada 30 Maret 2012.
- Geradi, Yudistira. "Food Estate Unlikely to Keep Indonesia From Food Crisis, The Jakarta Post". 29 Maret 2012.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) No. 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat.
- Jaya, Askar. 2004. *Konsep Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)*. Bogor: IPB.
- Kompas, *400.000 ha Areal Moratorium diubah untuk MIFEE*, (16 Februari 2012), diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2012/02/16/10592071/400.000.Ha.Areal>, pada 30 Maret 2012
- Kompas, *Hitung Ulang Lahan bagi 37 Investor*, (12 November 2010), diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2010/11/16/05002049/>, pada 30 April 2012
- Lang, Chris. *How Norway and Merauke Integrated Food and Energy Estate Threaten Peatland and Forest in Papua*, (17 Februari 2012), diakses dari <http://www.redd-monitor.org/2012/02/17/how-norway-and-the-merauke-integrated-food-and-energy-estate-threaten-peatland-and-forest-in-papua/> pada 25 Maret 2012.
- Longgena, Ginting dkk. *Resisting Agribusiness Development: The Merauke Integrated Food and Energy Estate in West Papua, Indonesia*, (2011), diakses dari [http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CFEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.future-agricultures.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D1139%26Itemid%3D971&ei=25\\_WT8u6NcXWrQeh8dX8Dw&usq=AFQjCNGdBgnwKeFCjRVy17\\_o1OTdWK6T5Q&sig2=s9rU\\_vrg0QBltA2mX99jeg](http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CFEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.future-agricultures.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D1139%26Itemid%3D971&ei=25_WT8u6NcXWrQeh8dX8Dw&usq=AFQjCNGdBgnwKeFCjRVy17_o1OTdWK6T5Q&sig2=s9rU_vrg0QBltA2mX99jeg), pada 25 Maret 2012.
- Manning, Chris, dan Michael Rumbiak. 1989. *Economic Development, Migrant Labour, and Indigenous Welfare in Irian Jaya 1970-84*. Canberra, National Centre for Development Studies, RSPAS, The Australian National University.
- Mudiyarso, Daniel, dkk. 2011. *Indonesia's Forest Moratorium: A Stepping Stone to Better Forest Governance?*, Working Paper 76. Bogor: CIFOR.

Papua Dalam Angka 2008, diakses dari [http://papua.bps.go.id/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=237:indikator-sosial-2007-penduduk-miskin-akses-air-bersih-dll&catid=225:sosial-dan-kenagakerjaan&Itemid=3](http://papua.bps.go.id/site/index.php?option=com_content&view=article&id=237:indikator-sosial-2007-penduduk-miskin-akses-air-bersih-dll&catid=225:sosial-dan-kenagakerjaan&Itemid=3), pada 10 April 2012.

Salim, Emil. 1986. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.

Zakaria, R. Yando, Ola Kleden, dan Y.L. Franky. *MIFEE Tak Terjangkau Angan Malind: Catatan atas Upaya Percepatan Pembangunan di Kabupaten Merauke*. Jakarta: Yayasan Pusaka.