

Food Estate Papua Sebagai Jawaban dari Solusi Berkelanjutan terhadap Ketahanan Pangan Indonesia

Salma Sary Heryani

Departemen Hubungan Internasional, Universitas Indonesia

salma.sary@ui.ac.id

Abstract

The realisation of the food estate is still causing polemics regarding its adverse impacts. The food estate is believed to be a project that will succeed in maintaining national resilience, but it has a negative impact on local communities. Papua was targeted after other areas were believed to have failed, but the government seems confident that the contribution of food estate in Papua can overcome Indonesia's food security problems. This article looks at the extent to which the Food Estate in Papua can contribute to the country being able to fulfil domestic needs from its own production of staple food commodities. The findings indicate that the Food Estate in Papua is not a solution to food-security challenges. rather, it is an instrument that can make a genuine contribution only if its governance is fundamentally redesigned. The Food Estate in Papua is not the sole alternative for resolving food-security issues; it is an instrument that can contribute meaningfully only when its governance is re-engineered. A holistic and sustainable approach is required. Without such an approach, the Food Estate in Papua risks repeating the failures of previous projects, in which large-scale schemes and short-term production targets compromised social and environmental stability and the rights of local communities.

Keywords: Food Estate, Papua, Food Security, Sustainability, Self-Sufficiency

Abstrak

Realisasi adanya program food estate masih menimbulkan permasalahan terkait dampak buruknya. Food estate yang diyakini sebagai proyek yang akan berhasil dalam menjaga ketahanan nasional namun menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat lokal. Papua menjadi sasaran setelah daerah yang lain diyakini gagal, namun pemerintah tampak yakin dengan adanya kontribusi food estate di Papua mampu mengatasi permasalahan ketahanan pangan Indonesia.

Artikel ini melihat apakah dengan adanya Food Estate di Papua menjadi jawaban atas permasalahan ketahanan pangan di Indonesia dan sejauh mana proyek Food Estate di Papua dapat berkontribusi terhadap negara yang akan mampu memenuhi kebutuhan domestik dari produksi sendiri pada komoditas pangan pokok. Temuan ini melihat Food Estate di Papua bukanlah pilihan untuk mengatasi ketahanan pangan, melainkan instrumen yang dapat menjadi kontributor nyata hanya jika direkayasa ulang tata kelolanya. Food Estate di Papua bukanlah satu-satunya alternatif untuk mengatasi ketahanan pangan, melainkan instrumen yang dapat menjadi kontributor nyata hanya jika direkayasa ulang tata kelolanya. Dibutuhkan pendekatan yang holistik dan berkelanjutan. Tanpa pendekatan ini, Food Estate di Papua berisiko mengulang kegagalan proyek sebelumnya, di mana proyek yang masif dan target produksi jangka pendek mengorbankan stabilitas sosial, lingkungan, dan hak-hak masyarakat lokal.

Kata kunci: *Food Estate, Papua, Ketahanan Pangan, Keberlanjutan, Self-Sufficiency.*

A. Pendahuluan

Ketahanan pangan merupakan fondasi esensial bagi eksistensi dan kemajuan suatu bangsa. Terjadinya krisis pangan dan energi telah menjadi isu global yang harus diwaspadai menjadi peringatan penting oleh semua negara, termasuk Indonesia. Food and Agriculture Organization (FAO) menyampaikan peringatan tentang potensi krisis pangan global yang diperkirakan tidak hanya memicu kenaikan harga energi, tetapi juga berdampak pada meningkatnya harga pangan dan pupuk.

Ketahanan pangan dapat diartikan oleh FAO sebagai “suatu situasi yang terjadi ketika semua orang setiap saat memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan mereka untuk kehidupan yang aktif dan sehat” (*An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*, 2008). Ketahanan pangan memiliki empat dimensi utama, yaitu: ketersediaan pangan, yang merujuk pada cukupnya jumlah pangan untuk didistribusikan; akses pangan, yakni kemampuan individu atau rumah tangga untuk memperoleh pangan baik dari pasar maupun sumber lokal; pemanfaatan, yaitu kapasitas untuk mengolah dan mengonsumsi pangan secara optimal guna memenuhi kebutuhan gizi dan energi; serta stabilitas, yang berarti konsistensi dalam akses terhadap pangan yang memadai sepanjang waktu (*An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*, 2008). Menurut FAO, ketahanan pangan terjadi ketika keempat dimensi tersebut tercapai secara bersamaan.

Beberapa manusia di seluruh dunia masih bergantung pada makanan pokok untuk memenuhi kebutuhan gizi mereka. Makanan pokok mengacu pada jenis makanan yang sangat dibutuhkan masyarakat untuk asupan kalorinya dan dikonsumsi secara teratur. Beras, jagung, dan gandum adalah tiga tanaman pokok utama. Sistem pangan global memiliki keterkaitan yang erat dengan upaya pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs). Oleh karena itu, produksi tanaman pokok utama dan aksesibilitasnya bagi konsumen sangat penting bagi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat dalam memenuhi target pencapaian SDGs tersebut.

Di antara empat dimensi ketahanan pangan, stabilitas pangan merupakan yang paling penting karena ketersediaan mengacu pada keberadaan fisik makanan dalam jumlah yang memadai dengan kualitas yang dapat diterima, sementara akses melibatkan sumber daya yang cukup untuk mendapatkan makanan yang aman dan bergizi, dan pemanfaatan mencakup persiapan makanan, kebersihan, dan penyerapan nutrisi. Namun, stabilitas menopang ketiganya, memastikan keberlangsungannya selama masa krisis atau konflik (Clapp et al., 2022). Kebijakan global yang efektif diperlukan untuk mengatasi ketidakstabilan lingkungan, sosial, ekonomi, dan politik, karena faktor-faktor ini secara signifikan memengaruhi harga pangan di seluruh dunia.

Dari tahun 2007 hingga 2008, pasar pangan global mengalami ketidakstabilan, yang muncul kembali pada tahun 2010, yang ditandai dengan harga pangan yang tinggi dan bergejolak (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010), Situasi ini menjadi sangat memprihatinkan bagi negara-negara berkembang, karena fluktuasi harga pangan pokok dapat memberikan dampak signifikan terhadap ketahanan pangan rumah tangga yang tergolong miskin. Gangguan pada pasokan pangan global-yang didorong oleh peristiwa seperti pandemi COVID-19 dan perang Rusia-Ukraina-telah meningkatkan risiko terhadap ketahanan pangan regional akhir ini, mengingat masih banyak ketergantungan dari negara-negara yang melakukan impor biji-bijian dari Ukraina dan Rusia (Abay et al., 2023). Statistik dengan jelas menunjukkan dampak perang: Indeks Harga Pangan FAO (FFPI) adalah 157,4 poin pada Mei 2022, tetapi pada April 2025, indeks tersebut telah menurun menjadi 128,3 (*Committee on Commodity Problems*, 2022; *FAO Food Price Index*, 2025).

Lonjakan harga beras dan gandum dalam beberapa tahun terakhir, baik di pasar domestik maupun global, telah berkontribusi pada semakin seringnya terjadi krisis pangan di

tingkat dunia belakangan ini, sehingga pemerintah diharuskan untuk meningkatkan investasi dalam produktivitas pertanian dan menerapkan kebijakan baru yang bertujuan untuk menstabilkan produksi dan harga pangan guna mencegah krisis di masa depan (Timmer, 2010). Indonesia, sebagai negara berpenduduk terbesar keempat di dunia, dihadapkan pada tantangan besar dalam menjamin ketahanan pangan yang berkelanjutan bagi seluruh rakyatnya. Dengan populasi mencapai 273 juta jiwa, kebutuhan akan pasokan beras menjadi beban yang sangat berat untuk dipenuhi (Partini & Sari, 2022).

Selain pertumbuhan penduduk yang pesat, dampak perubahan iklim, konversi lahan pertanian, dan meningkatnya ketergantungan pada impor pangan. Strategi ketahanan pangan Indonesia semakin berfokus pada pencapaian swasembada pangan pokok, khususnya beras dan jagung, yang merupakan fondasi gizi nasional. Konsumsi beras di Indonesia rata-rata mencapai 114 kg per kapita per tahun, menjadikannya makanan pokok bagi lebih dari 95% populasi (Mardianto et al., 2014). Sementara itu, jagung memiliki fungsi ganda sebagai konsumsi langsung manusia dan pakan ternak, mendukung industri protein hewani yang berkembang (Hilmi, 2024). Namun, tingkat produksi dalam negeri saat ini belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan nasional, sehingga Indonesia masih harus melakukan impor dalam jumlah besar, yaitu sekitar 1–2 juta ton beras dan 3–4 juta ton jagung setiap tahunnya. Kondisi ini menegaskan pentingnya peningkatan produksi pangan domestik secara signifikan (Mardianto et al., 2014). Tantangan-tantangan ini telah mendorong pemerintah Indonesia untuk mencari solusi inovatif dan komprehensif guna memperkuat sistem pangan nasional dan mencapai kedaulatan pangan yang lebih besar.

Menyikapi urgensi ini, pemerintah Indonesia telah meluncurkan berbagai inisiatif dan kebijakan strategis untuk memperkuat ketahanan pangan nasional. Salah satu program yang paling ambisius, masif, dan menjadi sorotan publik adalah pengembangan Food Estate atau lumbung pangan skala besar. Konsep Food Estate, meskipun bukan gagasan baru dalam sejarah pertanian Indonesia dan dunia, kembali digalakkan dengan tujuan utama untuk meningkatkan produksi pangan secara masif, mengurangi ketergantungan impor, dan pada akhirnya, mencapai kemandirian pangan nasional. Program ini diyakini mampu mendorong self-sufficiency yaitu

kemampuan memenuhi kebutuhan domestik dari produksi sendiri pada komoditas pangan pokok.

Dalam konteks program Food Estate yang dicanangkan pemerintah, Papua menjadi wilayah yang menarik perhatian dan menjadi fokus utama studi ini. Papua, dengan luas lahan yang masif dan potensi sumber daya alam yang belum sepenuhnya tergarap, dipandang sebagai "gudang pangan" di masa depan Indonesia. Pemerintah telah menetapkan beberapa lokasi di Papua sebagai area pengembangan Food Estate dan melabeli nya sebagai Proyek Strategi Nasional (PSN). Dalam penelitian sebelumnya, Food estate memberikan dampak yang signifikan pada beberapa aspek. Pada tingkat lokal, program ini dapat memberikan kesempatan kerja dan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat yang bergerak di bidang pertanian (Hilmi, 2024; Kurniawan, 2020). Namun, terdapat juga potensi dampak negatif seperti konflik lahan dan perpindahan penduduk. Dari sisi ekonomi, food estate berpotensi meningkatkan produksi pangan, mengurangi impor, dan meningkatkan pendapatan petani meskipun penerapan program ini perlu menjadi perhatian mengenai investasi besar dan dukungan berkelanjutan (Kurniawan, 2020).

Program food estate di Papua merupakan kelanjutan dari inisiatif lama yang sebelumnya dikenal sebagai *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE), yang telah digagas sejak masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Proyek MIFEE sendiri menuai berbagai kontroversi dan memunculkan sejumlah persoalan sosial, ekonomi, politik, serta budaya yang berdampak langsung terhadap masyarakat Papua. Beberapa studi yang lebih kontekstual mengalihkan fokus pada dampak kebijakan food estate terhadap masyarakat adat Marind di Merauke, Papua (Pecamuya, 2025). Penelitian ini menyoroti hilangnya akses terhadap sumber pangan tradisional, marginalisasi sosial-budaya, dan absennya konsultasi publik dalam implementasi program (Pecamuya, 2025; Rikardus, 2025). Kebijakan food estate di Papua diperkuat dengan asumsi-asumsi yang menekankan bahwa pemerintah terlalu berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan mengabaikan resistensi sosial yang muncul dari masyarakat lokal (Simamora et al., 2021). Hilangnya hutan akibat deforestasi dan hilangnya kultur akibat etnosida membuat masyarakat adat merasa dirugikan.

Berdasarkan target yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, skor ketahanan pangan Indonesia adalah 95,2 (Kurniawan,

2020). Namun, realitas menunjukkan bahwa posisi Indonesia dalam Global Food Security Index masih berada pada peringkat ke-63 dari 113 negara, dengan skor sebesar 60,2, yang mencerminkan adanya kesenjangan antara target nasional dan kondisi aktual di tingkat global (Abay et al., 2023). Ini menunjukkan kondisi ketahanan pangan Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, seperti ketergantungan impor, infrastruktur pertanian yang belum merata, serta kerentanan terhadap perubahan iklim.

Tulisan ini akan melihat sejauh mana Food Estate di Papua akan berkontribusi dalam ketahanan pangan Indonesia. Kemudian bagaimana proyek-proyek sebelumnya di Papua tidak dapat sepenuhnya dikatakan berhasil, penulis melihat kesenjangan signifikan tetap ada dalam memahami program Food Estate di Papua terhadap ketahanan pangan nasional. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis tentang kontribusi Food Estate terhadap ketahanan pangan Indonesia dengan melihat apakah dengan adanya Food Estate di Papua menjadi jawaban atas permasalahan ketahanan pangan di Indonesia? Apakah negara akan mampu memenuhi kebutuhan domestik dari produksi sendiri pada komoditas pangan pokok atau sebaliknya. Realisasi program food estate hingga kini masih menimbulkan polemik terkait dampak buruknya terhadap lingkungan. Artikel ini juga bertujuan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan dan praktik terbaik untuk memastikan bahwa pengembangan Food Estate di Papua dapat berjalan secara berkelanjutan, inklusif, dan berkontribusi secara positif terhadap keamanan pangan nasional tanpa menimbulkan dampak negatif yang signifikan pada lingkungan dan masyarakat lokal.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan menganalisis kontribusi program food estate di Papua terhadap ketahanan pangan nasional Indonesia, ditinjau melalui lensa konseptual ketahanan nasional. Pendekatan ini dipilih karena diyakini bahwa keamanan pangan tidak hanya terbatas pada aspek produksi, melainkan mengintegrasikan dimensi sosial, budaya, ekonomi, dan lingkungan yang saling terkait. Metodologi yang digunakan adalah deskriptif analitis dengan desain studi kasus, yang memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap fenomena food estate dalam konteks spesifik Papua.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat interpretif. Penelitian kualitatif berupaya memahami dunia sosial dari perspektif partisipan, menghasilkan wawasan

yang kaya dan mendalam tentang makna serta pengalaman dari sebelumnya (Aprila et al., 2023; Bryman, 2012). Dalam konteks ini, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk menggali kompleksitas persepsi dan pengalaman masyarakat lokal Papua terkait program food estate, yang tidak dapat direduksi menjadi pengukuran numerik. Desain penelitian yang diterapkan adalah studi kasus. Studi kasus melibatkan pemeriksaan terperinci terhadap satu atau beberapa kasus, yang dapat berupa individu, kelompok, organisasi, atau program (Neuman, 2014). Dalam penelitian ini, program food estate di Papua merupakan kasus sentral yang akan dianalisis secara mendalam. Desain studi kasus memfasilitasi pemahaman fenomena ini dalam konteks nyata serta perolehan pemahaman yang kaya tentang dinamika dan implikasinya terhadap ketahanan pangan Indonesia.

Konsep ketahanan nasional berfungsi sebagai kerangka analisis utama dalam penelitian ini. Ketahanan nasional dipahami sebagai upaya negara dalam membangun dan mempertahankan kapabilitasnya secara menyeluruh. Ketahanan nasional dapat dilihat sebagai suatu kondisi yang multidimensi. Dalam konteks ini, program food estate di Papua dipahami sebagai strategi negara dalam mengoptimalkan sumber daya wilayah timur Indonesia untuk memperkuat ketahanan pangan sebagai elemen penting dari ketahanan nasional.

C. Pembahasan dan Temuan

***Self-Sufficiency* Pangan Nasional Melalui Food Estate di Papua**

Self-sufficiency atau kemandirian pangan biasa juga disebut swasembada pangan didefinisikan sebagai kemampuan suatu negara untuk memenuhi permintaan internalnya melalui produksi yang dilakukan dengan sumber daya sendiri. FAO (2010) mendefinisikannya secara luas: “Konsep swasembada pangan secara umum diartikan sebagai sejauh mana suatu negara dapat memenuhi kebutuhan pangannya dari produksi domestiknya sendiri.” Dalam konteks ini, swasembada pangan tidak hanya mencakup produksi makanan, tetapi juga mencakup ketersediaan makanan yang cukup di pasar domestik, terlepas dari sumber asalnya, baik itu dari produksi lokal maupun impor (Clapp, 2017).

Pencapaian *self-sufficiency* tidak hanya mengukur aspek kuantitatif produksi, tetapi juga stabilitas pasokan dan ketahanan terhadap guncangan. Sebuah negara dianggap memiliki ketahanan pangan jika pangan tersedia, mudah diakses, bergizi, dan stabil dalam tiga dimensi

lainnya (*FAO Food Price Index*, 2025). Namun, ketahanan pangan sebagai sebuah konsep tidak membedakan apakah pangan tersebut diimpor dari luar negeri atau ditanam di dalam negeri. Swasembada pangan, di sisi lain, difokuskan pada pasokan, atau komponen ketersediaan dari ketahanan pangan, dan berkaitan dengan memastikan bahwa negara tersebut memiliki kapasitas untuk memproduksi pangan dalam jumlah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan domestiknya. Beberapa analis juga melihat swasembada pangan sebagai pendukung stabilitas pasokan pangan, sementara yang lain berpendapat bahwa swasembada pangan dapat menyebabkan ketidakstabilan atau konflik eksternal (Szajner et al., 2024).

Salah satu hal yang membuat swasembada pangan menjadi isu yang kompleks adalah karena setiap negara menghadapi situasi yang berbeda-beda sehingga membuat generalisasi kebijakan menjadi sangat sulit. Sebagai contoh, beberapa negara yang lebih dari cukup dalam hal pangan di tingkat nasional masih memiliki tingkat kelaparan dan kekurangan gizi yang tinggi di antara penduduknya. Fenomena ini sering kali disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk distribusi pangan yang tidak merata, masalah ekonomi, dan konflik. Seperti di Indonesia, Skor *Global Hunger Index* (GHI) pada tahun 2024 adalah 16,9 yang menunjukkan tingkat kelaparan sedang dengan peringkat ke-77 dari 127 negara di dunia (*Global Hunger Index*, 2025). Angka ini memperlihatkan bahwa masih adanya tantangan dalam distribusi dan aksesibilitas pangan yang memadai bagi semua lapisan masyarakat.

Beras merupakan makanan pokok utama (*staple food*) di Indonesia dan sebagian besar negara Asia. Peran beras sangat sentral dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Asia karena dikonsumsi hampir di setiap waktu makan dan memiliki nilai budaya, sosial, serta ekonomi yang tinggi. Di Indonesia, beras tidak hanya menjadi bagian dari menu utama, tetapi juga identik dengan makna “makan”, banyak masyarakat menganggap belum makan jika belum mengonsumsi nasi. Asia menyumbang lebih dari 90% produksi dan konsumsi beras dunia. Negara-negara seperti Tiongkok, India, Indonesia, Bangladesh, dan Vietnam merupakan produsen dan konsumen beras terbesar secara global. Beras juga memainkan peran penting dalam ketahanan pangan nasional karena menyangkut kebutuhan pokok sebagian besar penduduk.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024 mencatat bahwa konsumsi beras per kapita mencapai sekitar 93,15 kilogram per tahun, dengan tren yang cenderung menurun dibandingkan

tahun-tahun sebelumnya menjadikannya komoditas pangan strategis yang terus dijaga ketersediaannya melalui berbagai program pemerintah seperti *Food Estate* dan Cadangan Beras Pemerintah (CBP). Selain itu, ketergantungan masyarakat terhadap beras membuat fluktuasi harga dan ketersediaannya sangat memengaruhi stabilitas sosial dan politik. Pemerintah Indonesia bahkan menjadikan swasembada beras sebagai tujuan utama dalam kebijakan pangan nasional sejak era Orde Baru hingga saat ini (Salsabila et al., 2024).

Program *Food Estate* di Papua tidak hanya berfokus pada beras, tetapi juga mengembangkan berbagai komoditas pangan lain seperti sagu, jagung, kedelai, dan hortikultura. Diversifikasi ini sangat penting untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada beras sekaligus memanfaatkan potensi lokal Papua yang unik. Sagu, misalnya, merupakan makanan pokok masyarakat Papua dan Maluku, dengan luas lahan sagu di Papua mencapai 5,2 juta hektar (Christawan et al., 2023). Masyarakat Papua telah lama menjadikan sagu sebagai makanan pokok mereka, yang merupakan bagian integral dari budaya dan tradisi mereka. Sagu, yang diperoleh dari batang pohon sagu, mudah tumbuh di lingkungan Papua dan telah menjadi sumber karbohidrat utama bagi penduduk setempat selama ribuan tahun. Sagu yang sebelumnya diabaikan juga diakui sebagai sumber pangan alternatif seiring dengan terjadinya perubahan iklim yang mengancam produktivitas aneka biji-bijian yang selama ini menjadi sumber pangan utama (Hanggarini & Perwita, 2024).

Sagu berbeda dengan tanaman pertanian biji-bijian yang sangat bergantung pada cuaca dan iklim, sagu tidak bergantung pada musim. Pemerintah seharusnya mengkaji ulang bahwa tidak semua makanan pokok di Indonesia itu hanya beras. Cadangan sagu di Papua merupakan yang terbesar di dunia, namun selama ini yang dimanfaatkan tidak sampai satu persen. Sagu tidak hanya berperan sebagai makanan pokok bagi masyarakat di kawasan timur Indonesia, seperti Papua dan Maluku, tetapi juga memiliki sejarah konsumsi di wilayah barat Nusantara. Hal ini tercermin dalam catatan penjelajah asal Italia, Marco Polo, yang pada tahun 1292 singgah di Aceh dalam perjalanannya dari Tiongkok menuju Venesia. Dalam catatannya, Marco Polo mengungkapkan bahwa masyarakat setempat pada waktu itu telah memanfaatkan pati sagu sebagai bahan utama untuk membuat roti.

Implementasi *Food Estate* di Papua dihadapkan pada berbagai tantangan yang bersifat struktural, ekologis, dan sosial-kultural. Papua merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang

memiliki potensi pertanian sangat besar karena luas lahannya yang mencapai 42 juta hektar, dengan sekitar 5 juta hektar di antaranya sangat cocok untuk pengembangan pertanian skala besar. Beberapa daerah seperti Merauke, Boven Digoel, dan Keerom telah ditetapkan sebagai lokasi utama program *Food Estate* karena kondisi tanahnya yang subur dan topografinya yang relatif datar, memudahkan mekanisasi pertanian.

Lahan di Papua terdiri dari tanah gambut dan tanah mineral, yang jika dikelola dengan teknologi yang tepat dapat menghasilkan produktivitas tinggi. Namun jika tidak dikelola dengan baik, pembangunan *food estate* berisiko menimbulkan kerusakan lingkungan jangka panjang. Lahan gambut yang dikeringkan untuk dijadikan lahan pertanian dapat memicu kebakaran hutan dan melepaskan karbon dalam jumlah besar. Di Merauke, proyek MIFEE sebelumnya juga telah menunjukkan dampak negatif berupa penurunan biodiversitas dan konflik satwa liar (Simamora et al., 2021). Tanpa kajian lingkungan yang menyeluruh, *food estate* dapat mengulang kesalahan proyek-proyek masa lalu yang mengorbankan ekosistem demi target produksi jangka pendek.

Kabupaten Merauke yang menjadi salah satu sasaran *Food Estate* di Papua, memiliki sejarah panjang dalam pengembangan pertanian padi sejak masa kolonial Belanda dan program transmigrasi, menjadikannya penyumbang produksi beras terbesar di Provinsi Papua. BPS Provinsi Papua Selatan menyebutkan bahwa luas lahan panen tanaman padi di Kabupaten Merauke pada tahun 2024 tercatat 48.130,04 ha dari luas lahan panen tanaman padi di seluruh Provinsi Papua atau 80,04% dari total luas lahan panen padi di Pulau Papua. Dari luas lahan tersebut, hasil produksi mencapai 121.950,38-ton atau 91,58% dari seluruh produksi padi di Provinsi Papua dan 81,34% dari seluruh produksi padi di Pulau Papua (Hilmi, 2024).

Produktivitas padi di wilayah ini diperkirakan dapat ditingkatkan melalui penerapan teknologi pertanian modern dan pengelolaan lahan yang terintegrasi. Dengan produktivitas rata-rata nasional sekitar 5-6 ton per hektare, estimasi produksi beras tahunan dari *Food Estate* Papua bisa mencapai sekitar 3-6 juta ton jika target luas tanam dan produktivitas tersebut tercapai secara optimal (Werastuti et al., 2022). Kontribusi *Food Estate* Papua terhadap total produksi beras Indonesia sangat strategis, mengingat saat ini produksi beras Indonesia masih terkonsentrasi di Pulau Jawa yang menghadapi penurunan luas lahan panen akibat alih fungsi lahan dan degradasi kualitas lahan. Dengan adanya *Food Estate* di Papua, diharapkan dapat

mengurangi ketergantungan pada produksi beras dari Pulau Jawa dan memperluas basis produksi nasional.

Potensi pengurangan impor beras yang saat ini berkisar antara 1-2 juta ton per tahun dapat dicapai jika *Food Estate* Papua berhasil meningkatkan produksinya secara signifikan. Hal ini akan mengurangi beban impor yang selama ini menjadi salah satu tantangan ketahanan pangan Indonesia. Meskipun proyeksi biaya produksi beras di Papua cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah lain, terutama Pulau Jawa, karena faktor biaya logistik dan distribusi yang masih menjadi kendala utama. Papua memiliki tantangan geografis dan infrastruktur yang belum sepenuhnya memadai, sehingga biaya transportasi dan distribusi beras dari *Food Estate* ke pasar nasional bisa menambah harga jual beras. Namun, dengan skala produksi yang besar dan penerapan teknologi pertanian modern, *Food Estate* yang digaungkan dapat berpotensi menekan biaya produksi sehingga harga jual beras bisa lebih kompetitif. Selain itu, keberadaan *Food Estate* di Papua diharapkan dapat memberikan efek stabilisasi harga beras nasional dengan menambah pasokan dan mengurangi fluktuasi harga akibat kelangkaan musiman atau gangguan produksi di wilayah lain.

Keterbatasan infrastruktur dasar juga menjadi tantangan dalam pengimplementasian *food estate*. Ketergantungan pada akses jalan yang belum seluruhnya terhubung dengan baik menyebabkan kesulitan dalam mengangkut alat berat, pupuk, dan hasil panen. Tanpa dukungan infrastruktur yang memadai, efisiensi produksi menjadi rendah dan biaya operasional tinggi. Selain itu, tantangan sosial juga menjadi faktor yang signifikan. Banyak masyarakat adat di Papua yang memiliki keterikatan kultural dan spiritual terhadap tanah ulayat mereka. Tanah tidak hanya dipandang sebagai aset ekonomi, tetapi juga sebagai warisan leluhur yang sakral. Ketika lahan-lahan tersebut dikonversi menjadi kawasan pertanian industri tanpa melalui proses konsultasi yang adil, maka resistensi dari masyarakat menjadi tidak terhindarkan (Pecamuya, 2025). Isu perizinan dan legalitas lahan juga menjadi problematik. Tumpang tindih antara hak guna usaha (HGU) dan hak ulayat seringkali tidak terselesaikan, terutama karena banyak masyarakat adat tidak memiliki sertifikat resmi atas lahan yang telah mereka kuasai turun-temurun. Kondisi ini memicu potensi kriminalisasi terhadap masyarakat lokal yang

mempertahankan lahannya, dan memunculkan ketidakpastian hukum yang merugikan investor maupun petani lokal.

Program *Food Estate* jika dilakukan dengan pendekatan yang tepat, program ini tidak hanya dapat meningkatkan ketahanan pangan domestik, tetapi juga berkontribusi pada pemerataan ekonomi dan pengurangan ketergantungan pada impor pangan. Namun, dalam mencapai tujuan tersebut, diperlukan kerja sama yang erat antara pemerintah, masyarakat lokal dan adat terutama di Papua, dan sektor swasta, serta perencanaan yang matang untuk memitigasi dampak negatif terhadap lingkungan dan masyarakat adat sekitar.

Intervensi Pemerintah terhadap *Food Estate* di Papua

Intervensi pemerintah diperlukan untuk memastikan ketersediaan pangan yang cukup dan mengurangi ketergantungan pada impor. Dalam konteks krisis pangan global, pemerintah berupaya meningkatkan produksi pangan domestik melalui proyek *food estate*, yang dirancang untuk mengoptimalkan lahan pertanian dan meningkatkan hasil panen. Pemerintah Indonesia melihat bahwa proyek *food estate* di Papua dapat memperkuat ketahanan pangan nasional dan memberdayakan masyarakat lokal. Dengan potensi lahan yang luas, diharapkan dapat menciptakan ribuan lapangan kerja dan meningkatkan produksi pangan, yang padadapat mengurangi ketergantungan terhadap impor pangan. Namun, dalam praktiknya, intervensi ini masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari keterbatasan infrastruktur hingga dominasi korporasi swasta dalam rantai pasok pangan.

Jika melihat secara struktural, program food estate bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan di tengah tantangan krisis pangan global, melalui Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2022 yang menetapkan program food estate sebagai proyek strategis prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2023. Selain itu, intervensi pemerintah diperkuat dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2024, yang berkaitan dengan Satuan Tugas untuk percepatan swasembada gula dan bioetanol di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua Selatan.

Di Merauke dan sekitarnya, program *food estate* mengalami berbagai tantangan dan kontroversi terkait intervensi infrastruktur pertanian hulu dan hilir. Pemerintah memang melaksanakan pembangunan *food estate* dengan tujuan menjadikan Merauke sebagai lumbung pangan nasional, termasuk pengembangan lahan sawit eksisting yang sudah tidak produktif

seluas sekitar 10.000 hektar dan rencana pencetakan sawah baru hingga satu juta hektar yang melibatkan Kementerian Pertahanan dan Kementerian Pertanian. Namun, pelaksanaan program ini menghadapi kritik dan penolakan dari masyarakat adat dan kelompok sipil karena dampak sosial dan lingkungan yang serius. Proyek sebelumnya di Papua, seperti *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE), gagal dan menimbulkan kerusakan lingkungan, perampasan lahan adat, serta konflik sosial (Rikardus, 2025). Untuk proyek *food estate* pemerintah diharapkan tidak lagi mengabaikan hak masyarakat adat atas tanah dan tidak melibatkan mereka dalam perencanaan, sehingga menimbulkan masalah tenurial dan ancaman terhadap sistem pangan lokal serta hutan Papua yang luas.

Sebelum proyek ini dilakukan, sebaiknya pemerintah melakukan berbagai persiapan, mulai dari identifikasi lahan, penyiapan infrastruktur, hingga penyediaan bibit dan pupuk. Kementerian Pertanian bersama Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah bertanggung jawab dalam mengalokasikan lahan untuk *food estate*. Namun, proses ini seringkali bermasalah karena tumpang tindih dengan hak ulayat masyarakat adat Papua (Pecamuya, 2025; Rikardus, 2025). Meskipun pemerintah mengklaim telah melakukan sosialisasi dan pendekatan partisipatif, masih banyak laporan dari LSM seperti WALHI dan AMAN yang menyebutkan bahwa masyarakat adat justru merasa dipinggirkan dalam pengambilan keputusan.

Sebelum proyek *food estate* dimulai, petani di Papua umumnya menggunakan bibit lokal yang diwariskan secara turun-temurun. Namun, sejak intervensi pemerintah dan swasta dalam proyek ini, pola penyediaan bibit telah bergeser secara signifikan. Pada tahap awal, pemerintah melalui BUMN menyediakan bibit unggul padi, jagung untuk petani. Selain itu, pemerintah juga mengandalkan BUMN dan swasta untuk menyediakan bibit unggul dan pupuk bersubsidi. Namun, dalam praktiknya, distribusi bibit sering terlambat dan tidak merata, sehingga petani terpaksa membeli dari swasta dengan harga lebih mahal. Pengawasan pemerintah dalam hal ini dinilai lemah, karena tidak ada mekanisme yang ketat untuk memastikan bahwa bibit yang diberikan benar-benar sampai ke tangan petani kecil. Korporasi swasta yang terlibat dalam skema kemitraan justru lebih aktif dalam menyediakan bibit, tetapi dengan syarat petani harus menjual hasil panen kembali kepada mereka. Kondisi ini

menciptakan ketergantungan yang tinggi pada swasta dan berpotensi memarginalkan petani lokal.

Dalam beberapa kasus seperti food estate tebu di Merauke, keterbatasan infrastruktur masih belum memadai, ini berdampak pada perusahaan yang ingin menggarap *food estate*, karna tingkat pengembaliannya akan rendah. Selain itu, proyek *food estate* di Papua juga mengingatkan kembali kegagalan dari pemerintah sebelumnya. Para investor kembali harus berurusan dengan kerumitan dalam pengadaan lahan, termasuk masalah tanah adat dan hak-hak adat. Demarkasi lahan seringkali memicu konflik horizontal. Sementara itu, infrastruktur yang buruk menyebabkan melonjaknya biaya produksi dan pascapanen. Produksi rendah karena tidak semua wilayah cocok untuk padi, tebu, atau jagung. Selain itu, tanah yang asam menyebabkan meningkatnya biaya pengelolaan lahan karena kebutuhan pupuk yang berlebihan. Intervensi pemerintah di Papua dalam penyediaan infrastruktur pertanian hulu dan hilir dalam rangka food estate, tetapi pelaksanaannya menghadapi tantangan besar dari sisi sosial, lingkungan, dan hak masyarakat adat yang belum terselesaikan dengan baik.

Lebih lanjut, dalam desain program *Food Estate*, dua pendekatan utama dalam tata kelola produksi pangan harus ada, yang dikenal sebagai *outfarming* dan *infarming*. Keduanya mencerminkan model relasi kekuasaan dalam produksi pertanian antara negara, korporasi, dan petani lokal. Model ini menentukan siapa yang memegang kendali atas keputusan produksi, dari input hingga output. *Food estate* di Papua menggunakan pendekatan *outfarming* yang lebih dominan. Pemerintah lebih fokus pada pencapaian kuantitatif produksi, bukan pemberdayaan petani. Hal ini menyebabkan munculnya kritik bahwa *food estate* bersifat *top-down* dan minim partisipasi masyarakat lokal.

Penerapan *outfarming* dalam skala besar memang dapat mempercepat capaian produksi pangan secara statistik. Namun dalam konteks Papua yang memiliki keragaman sosial-budaya tinggi dan sistem kepemilikan tanah berbasis adat, pendekatan ini justru kontraproduktif terhadap tujuan jangka panjang ketahanan pangan. Ketahanan pangan bukan sekadar soal kuantitas produksi, tapi juga menyangkut akses, keterjangkauan, dan stabilitas sistem pangan lokal. Oleh karena itu, pendekatan *infarming* seharusnya tidak dikesampingkan. Pemerintah perlu beralih dari model eksploitatif menjadi model kolaboratif. Sehingga, dapat mendorong keterlibatan masyarakat adat dan pemilik lahan sah serta relatif lebih minim konflik karena

pendekatan partisipatif. Pemerintah daerah dan tokoh adat harus didorong untuk menjadi fasilitator yang menjembatani kepentingan nasional dan aspirasi masyarakat lokal.

Berangkat dari problem desain dan relasi kuasa yang timpang, kritik terhadap food estate di Papua perlu difokuskan pada tiga hal: *pertama*, defisit legitimasi karena proses pengambilan keputusan tidak meletakkan *free, prior and informed consent* (FPIC) sebagai prasyarat mutlak, padahal standar HAM internasional menegaskan negara wajib berkonsultasi dan bekerja sama dengan masyarakat adat untuk memperoleh persetujuan bebas, didahulukan dan diinformasikan sebelum kebijakan yang memengaruhi kehidupan mereka diterapkan[34]. *Kedua*, inkonsistensi dengan kerangka hukum nasional. Putusan MK 35/2012 menegaskan hutan adat bukan hutan negara dan penetapan batas-batasnya tidak dapat ditetapkan sepihak, ini berarti setiap intervensi negara di tanah ulayat Papua wajib mengakui subjek hukum adat sebagai pemegang hak dan pihak pengambil keputusan, bukan sekadar “penerima program”. *Ketiga*, sekuritisasi pembangunan. Keterlibatan Kementerian Pertahanan melalui SK KLHK 835/2024 untuk penggunaan kawasan hutan atas nama ketahanan pangan menandai pergeseran proyek pangan menjadi urusan pertahanan, yang membuka ruang praktik koersif. temuan pelapor khusus PBB bahkan menyebut penggusuran, penggunaan aparat, dan ketiadaan FPIC di Merauke, dengan indikasi deforestasi kumulatif >109.000 ha sejak 2010. Ambisi skala raksasa dimana mulai dari target 1 juta hektare lumbung padi di Merauke hingga skenario alokasi 2,3 juta hektare untuk padi tebu dalam varian proyek strategis nasional memperbesar risiko salah pilih tapak dan eskalasi konflik lahan adat[36].

Pada saat yang sama, rekam jejak kinerja program lumbung pangan nasional menunjukkan hasil yang tidak konsisten dan kerap mengecewakan, termasuk pengakuan pejabat bahwa ada lokasi yang gagal serta temuan evaluasi independen tentang salah urus, data tidak akurat, dan hasil panen tak berkelanjutan yang menjadikan bukti bahwa “skala” tidak identik dengan “ketahanan”.

Secara konseptual, kerangka ketahanan pangan mutakhir juga sudah bergeser dari empat pilar menuju enam dimensi yaitu ketersediaan, akses, pemanfaatan, stabilitas, *agency*, dan keberlanjutan. Sehingga pendekatan yang mereduksi petani menjadi *price taker* dalam rantai pasok korporasi jelas tidak memadai. Dalam konteks Papua, dengan ekologi rawa, gambut, dan budaya pangan sagu, *infarming* yang dikendalikan komunitas, bertumpu pada pemetaan dan

pengakuan wilayah adat, kontrak *benefit-sharing* yang adil, serta portofolio komoditas yang selaras lanskap seperti misal sagu yang terbukti tangguh di lahan basah dan relevan secara budaya yang menawarkan jalan lebih rasional untuk memenuhi dimensi *agency* dan keberlanjutan ketimbang *outfarming top-down* berbasis monokultur padi/tebu.

Dengan demikian, jika pemerintah ingin keluar dari pola eksploitatif, peralihan ke model kolaboratif berbasis *infarming* yaitu dengan FPIC sebagai pagar, MK 35/2012 sebagai landasan hukum, dan indikator keberhasilan yang mengukur kuasa produsen lokal. Hal ini bukan hanya koreksi etis, melainkan syarat teknis agar ketahanan pangan Papua tidak berakhir sebagai statistik yang menutupi luka di tanah adat.

D. Simpulan

Food Estate di Papua memiliki potensi kontribusi terhadap ketahanan pangan nasional, terutama pada dimensi ketersediaan dan stabilitas pasokan, melalui perluasan basis produksi di luar Jawa dan peluang diversifikasi komoditas. Namun, potensi tersebut bersifat bersyarat. Desain dan praktik implementasi yang saat ini dominan top-down dan berorientasi *outfarming* masih menyisakan persoalan struktural seperti keterbatasan infrastruktur, risiko ekologi, ketidakpastian tenurial dan konflik lahan adat, serta defisit legitimasi karena absennya *free, prior and informed consent* (FPIC) dan belum sepenuhnya diterjemahkannya.

Dalam kerangka ketahanan nasional dan evolusi konseptual ketahanan pangan, temuan penelitian ini menegaskan bahwa peningkatan produksi semata tidak identik dengan ketahanan. Tanpa pemenuhan daya kuasa produsen lokal dan keberlanjutan ekologis-sosial, Food Estate berisiko mengulang kegagalan program terdahulu seperti produksi tidak berkelanjutan, degradasi lingkungan, serta marginalisasi budaya dan ekonomi masyarakat adat. Sebaliknya, Food Estate di Papua dapat menjadi solusi ketahanan pangan Indonesia, jika: (1) Dilengkapi dengan kajian lingkungan yang mendalam untuk mencegah kerusakan ekosistem. (2) Melibatkan masyarakat adat secara partisipatif, menghormati hak ulayat, dan memastikan manfaat ekonomi bagi mereka. (3) Memperbaiki infrastruktur pendukung dan menerapkan model *infarming* yang memberdayakan petani lokal. (4) Mengembangkan komoditas lokal

seperti sagu untuk memperkuat ketahanan pangan berbasis budaya setempat dan mulai memanfaatkan potensi sagu ke Internasional.

Dengan demikian, Food Estate di Papua bukanlah satu-satunya jawaban untuk mengatasi ketahanan pangan, melainkan instrumen yang dapat menjadi kontributor nyata hanya jika direkayasa ulang tata kelolanya. Ukuran keberhasilan tidak boleh berhenti pada tonase dan perluasan areal, tetapi harus meliputi akses dan keterjangkauan pangan, mutu gizi, stabilitas lintas musim, pemulihan kuasa produsen lokal, serta jejak ekologis yang terukur dan dapat diaudit publik. Tanpa pergeseran paradigma ini, program berpotensi menggerus fondasi sosial-ekologis yang justru dibutuhkan untuk ketahanan pangan jangka panjang.

Sehingga, tanpa pendekatan yang holistik dan berkelanjutan, Food Estate di Papua berisiko mengulang kegagalan proyek sebelumnya, di mana proyek yang masif dan target produksi jangka pendek mengorbankan stabilitas sosial, lingkungan, dan hak-hak masyarakat lokal. Oleh karena itu, keberhasilan program ini tidak hanya diukur dari peningkatan produksi pangan, tetapi juga dari tercapainya keadilan sosial, kelestarian lingkungan, dan kedaulatan pangan yang inklusif.

Daftar Pustaka

- Abay, K. A., Breisinger, C., Glauber, J., Kurdi, S., Laborde, D., & Siddig, K. (2023). The Russia--Ukraine war: Implications for global and regional food security and potential policy responses. *Global Food Security*, 36, 100675. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2023.100675>
- An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. (2008).
- Aprila, D., Andriani, W., & Ananto, R. P. (2023). Financial Management of Nagari Owned Enterprises (BUMNAG) and Its Impact on Community Welfare. *Jurnal Akuntansi Bisnis*, 16(2), 210–225. <https://doi.org/10.30813/jab.v16i2.4461>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Christawan, E., Perwita, A. A. B., Midhio, I. W., Hendra, A., & Sumertha, I. G. (2023). Papua as the Window of Indonesia's Spirit for the Melanesian Communities. *Journal of Social and Political Sciences*, 6(3), 15–72. <https://doi.org/10.31014/aior.1991.06.03.426>
- Clapp, J. (2017). Food Self-Sufficiency: Making Sense of It, and When It Makes Sense. *Food*

- Policy*, 66, 88–96. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.12.001>
- Clapp, J., Moseley, W. G., Burlingame, B., & Termine, P. (2022). Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework. *Food Policy*, 106, 102164. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164>
- Committee on Commodity Problems. (2022). <https://www.fao.org>
- FAO Food Price Index. (2025). <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2010). *The State of Food Security in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*. FAO.
- Global Hunger Index. (2025). <https://www.globalhungerindex.org>
- Hanggarini, P., & Perwita, A. A. B. (2024). Changes and Implications of Australia's Foreign and Defense Policy. *Journal of Indo-Pacific Affairs*, 7(6), 117–126. <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/>.
- Hilmi, M. A. (2024). Food Estate: Ancaman atau Peluang bagi Ketahanan Pangan Indonesia? *Jurnal Ekonomi Pertanian Dan Agribisnis*, 8, 1313–1326. <https://doi.org/10.21776/ub.jepa.2024.008.04.7>
- Kurniawan, F. E. (2020). *Analisis Faktor dan Pemetaan Ketahanan Pangan Provinsi Papua dalam Upaya Mendukung Sustainable Development Goals di Indonesia*. <https://www.researchgate.net>
- Mardianto, S. P., Saliem, H. P., & Rachman, B. (2014). *Strategi Pemantapan Swasembada Beras Berkelanjutan*.
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson.
- Partini, & Sari, I. (2022). Kebijakan Pengembangan Ketahanan Pangan Lokal. *Jurnal Agribisnis Unisi*, 11(1).
- Pecamuya, R. (2025). Dampak Kebijakan Lumbung Pangan Nasional terhadap Ketahanan Pangan Lokal: Perspektif Masyarakat Adat Merauke. *RIGGS*, 4(1), 74–80. <https://doi.org/10.31004/riggs.v4i1.374>
- Rikardus, E. (2025). Ketahanan Pangan dan Hak Akses Lahan bagi Masyarakat Adat di Merauke. *RIGGS*, 4(1), 81–88. <https://doi.org/10.31004/riggs.v4i1.375>
- Salsabila, W., Apriwan, A., & Dermawan, R. (2024). Upaya Indonesia Menanggulangi IUU

- Fishing di Laut Arafura-Timor Melalui “Arafura And Timor Seas Ecosystem Action.” *Palito*, 3(02), 263–280. <https://doi.org/10.25077/palito.v3i02.225>
- Simamora, B., Lubis, K., & Arini, H. (2021). Analisis Asumsi-Asumsi pada Program Food Estate di Papua. *Perspektif*, 10(2), 293–300. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i2.4267>
- Szajner, P., Szczepaniak, I., & Lopaciuk, W. (2024). An Assessment of the Production Potential and Food Self-Sufficiency of Ukraine. *Sustainability*, 16(17), 7735. <https://doi.org/10.3390/su16177735>
- Timmer, C. P. (2010). Reflections on food crises past. *Food Policy*, 35(1), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2009.09.002>
- Werastuti, D. N. S., Siskawati, E., Rachmawati, L., Sondakh, J. J., Widiastuti, R., & Paranoan, S. (2022). Determining the Quality of Social Responsibility Disclosures: a Study of the Feminist Ethical Theory. *ABAC Journal*, 42(4), 202–217. <https://doi.org/10.14456/abacj.2022.61>