

## **Working Paper 2**

Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di NTT  
(Towards Food Security in NTT)

Lexand Ofong,  
Perhimpunan Masyarakat Penanganan Bencana (PMPB, Kupang)

**November 2007**

This Paper was published in Working Paper format in 2002 by  
FKPB Kupang. The writer himself revised it and sent to IITS  
editors on 21 August 2007.

**Institute of Indonesia Tenggara Studies**

**(East Nusa Tenggara Studies)**

**©IITS Publications (Open Sources)**

## **About Institute of Indonesia Tenggara Studies (NTT Studies)**

### **©IITS Publications (Open Sources)**

#### **Working Papers (Kertas Kerja)**

We publish regularly scientific working papers on development issues and studies from East Nusa Tenggara Province, with regional focus such as West Timor, Sumba, Flores, Lembata, Alor, Rote and Sabu. The working papers are reviewed. ISSN Applications is to be proposed soon. The format is minimum 3000 words (15 pages, 1.5 space, Times New Romans 12).

We publish both in Bahasa and English.

Kami menerima secara reguler Kertas Kerja Ilmiah tentang NTT, dengan fokus pada Flores, Lembata, Sumba, Timor Barat, Rote dan Sabu. Semua Kertas Kerja akan direview. Permohonan ISSN akan dilakukan segera. Format standar adalah minimal 3000 kata, 15 halaman, 1.5 spasi, Times New Romans 12).

#### **Previous Publications:**

**Working Papers 1 (November 2007) Leonard Simanjuntak (PENUHI DULU RUMAH BULATMU DENGAN JAGUNG: Meletakkan Sendi-Sendi Keamanan Pangan Dalam Perjuangan Melawan Perubahan Paksa).** 48 pages.

**Working Papers 2 (November 2007) Lexand Ofong (Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di NTT).** 27 pages.

# MENUJU KETAHANAN PANGAN BERKELANJUTAN DI NTT<sup>1</sup>

LEXAND OFONG

---

Dewasa ini, masalah ketahanan pangan telah dijadikan agenda penting dalam pembangunan ekonomi bangsa. Karena, pembangunan ekonomi tidak bisa dilepaskan dari masalah ketahanan pangan. Status ketahanan pangan pun sering dipakai sebagai salah satu indikator tingkat kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, krisis penyediaan (kekurangan) pangan akan menjadi masalah yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial politik; sehingga ketahanan pangan dijadikan prasyarat utama bagi tercapainya ketahanan ekonomi dan politik bangsa.<sup>2</sup>

Pembicaraan ihwal ketahanan pangan, karena itu, memiliki cakupan yang luas. Bukan hanya masalah ekonomi semata, tetapi juga terpaut masalah politik. Bukan hanya menyangkut masalah nasional, dalam negeri, tetapi juga terkait dengan persoalan global - posisi Indonesia di hadapan dunia internasional. Lemahnya posisi tawar Pemerintah Indonesia di hadapan dunia internasional, telah menempatkan Indonesia pada posisi tak berdaya, untuk menerima impor beras dari negara-negara surplus beras. Hal ini berpengaruh luas terhadap masalah ketahanan pangan dalam negeri. Masalah ketahanan pangan pun berbenturan dengan pilihan kita: antara ikhtiar mencapai swasembada pangan

---

<sup>1</sup> Tulisan ini dipublikasikan pada tahun 2002 sebagai 'Kertas Posisi' Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana/FKPB (sekarang PMPB/Perkumpulan Masyarakat Penanganan Bencana), untuk kepentingan advokasi terhadap masalah pangan di NTT.

<sup>2</sup> Wibowo Rudi, "Penyediaan Pangan dan Permasalahannya", dalam Wibowo Rudi (editor), *Pertanian dan Pangan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), pp. 11-12.

atau kecukupan pangan.<sup>3</sup> Kedua pilihan ini harus dapat kita rumuskan secara hati-hati dan komprehensif, dengan mempertimbangkan seluruh determinan faktor produksi, pengadaan, distribusi dan konsumsi pangan, serta penghidupan masyarakat.

Dalam konteks NTT, masalah ketahanan pangan menjadi masalah yang sangat aktual untuk diangkat, dibahas, dan dicari jalan keluarnya. Sebanyak 89% penduduk NTT bermatapencarian sebagai petani, 79% di antaranya adalah petani lahan kering, dengan jagung sebagai tanaman utama. Itu berarti sebagian besar penduduk NTT menggantungkan hidupnya terutama pada kondisi alam, dengan tanah dan iklim sebagai faktor penentu utama. Namun, pada kenyataannya, karakteristik alam NTT tidak terlalu menguntungkan. El Nino dan kekeringan yang makin sering terjadi, yang diperparah dengan serangan hama/penyakit dan/atau bencana lainnya pun telah menempatkan NTT pada kondisi yang rentan terhadap kekurangan pangan.

Kenyataan ini memaksa petani NTT harus berjuang keras. Sayangnya, ikhtlar petani NTT melalui strategi-strategi adaptasi dan mekanisme *coping* tidak didukung oleh kebijakan-kebijakan pertanian dan agraria (tanah), baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah lokal. Kebijakan pangan pemerintah terlalu sentralistik, tanpa mempertimbangkan karakteristik alam dan kondisi agroekosistem<sup>4</sup> di NTT yang memang sangat variatif

NTT juga digolongkan sebagai propinsi termiskin Indonesia, dengan salah satu indikator adalah tingkat kemampuan konsumsi pangan. Hal ini memang masih bisa diperdebatkan.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 13. Swasembada Pangan berarti upaya pemenuhan pangan yang berasal dari pasokan domestic dengan meminimalkan ketergantungan pada perdagangan (pangan) internasional. Konsep ini berbeda dengan konsep kecukupan pangan, yang sudah memasukkan variable perdagangan internasional. Hal ini menuntut kemampuan menjaga tingkat produksi domestik, ditambah dengan kemampuan untuk mengimpor, agar dapat memenuhi kebutuhan pangan penduduk.

<sup>4</sup> Agroekosistem adalah sebuah sistem pertanian dengan memperhatikan struktur (kemiringan) tanah, iklim, dan tanaman pangan alternatif.

Namun, pada kenyataannya, memang di hampir semua wilayah di NTT dikenal apa yang disebut **lapar biasa** dan **lapar luar biasa**. **Lapar biasa** (penekanan oleh Editor) umumnya terjadi hampir setiap tahun, antara. bulan Desember sampai Februari – saat di mana persediaan makanan semakin menipis. Ketika persediaan pangan tersebut sampai habis karena adanya. kejadian - kejadian luar biasa, maka lapar biasa tersebut berubah menjadi lapar luar biasa.

Di samping itu, ketahanan pangan NTT dari tahun ke tahun berjalan menuju ke keadaan tidak aman, sejalan dengan perubahan pola konsumsi dari jagung sebagai makanan pokok kepada. beras sebagai makanan idola – bukan hanya pokok, tapi juga. bergengsi. Kehadiran beras melalui politik berasnisasi, yang telah menggeser jagung dan pangan alternatif masyarakat lainnya, bukan hanya pada tataran konsumsi tapi juga produksi, merupakan masalah yang mendesak untuk diantisipasi dan diatasi.

Pertanyaan pokok kita adalah dapatkah NTT berjalan menuju ketahanan pangan yang berkelanjutan, justru di tengah keterkaitan masalahnya yang kian kompleks? Kalau bisa, bagaimana seharusnya kita berlandaskan?

## **MEMAHAMI KETAHANAN PANGAN**

### **(1) Definisi Formal**

Pasal I ayat 17 UU Pangan Nomor 7 Tahun 1996 mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup dalam jumlah, mutu, aman, merata, dan terjangkau. Sementara definisi ketahanan pangan yang secara resmi disepakati oleh para pimpinan negara

anggota PBB, termasuk Indonesia, pada World Food Conference on Human Right 1993 dan World Food Summit 1996 adalah kondisi terpenuhinya gizi setiap individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai budaya setempat.<sup>5</sup>

Kedua definisi formal di atas sama-sama menggunakan dimensi penyediaan dan pemenuhan konsumsi pangan sebagai indikator ketahanan pangan. Perbedaannya terletak pada kedalaman tujuan (dimensi pangan atau gizi), ketajaman sasaran (rumah tangga atau individu), cakupan mutu (gizi dan keamanan/kesehatan), pertimbangan waktu (temporer atau berkelanjutan) dan pertimbangan nilai-nilai masyarakat setempat yang kondusif bagi kesehatan (budaya makan, pola pangan, kehalalan, dll.).

FAO (1996), kemudian menentukan lima karakteristik yang harus dipenuhi sebagai syarat ketahanan pangan masyarakat.<sup>6</sup> Pertama, kapasitas (*capacity*): mampu menyediakan (menghasilkan dan menyimpan) pangan dalam jumlah dan kualitas yang memadai. Kedua, pemerataan (*equity*): ketersediaan pangan itu mampu menjangkau seluruh keluarga/individu dan masyarakat. Ketiga, kemandirian (*self-reliance*): ketersediaan pangan itu diperoleh dengan mengandalkan kekuatan sendiri, sehingga mampu menghadapi ancaman fluktuasi pasar dan tekanan politik (dari dalam atau dari luar). Keempat, keandalan (*reliability*): mampu meredam dampak variasi musiman maupun siklus tahunan, sehingga kecukupan sediaan pangan dapat dijamin setiap saat. Kelima, keberlanjutan (*sustainability*): mampu menjaga keberlanjutan kecukupan sediaan pangan dalam jangka panjang dengan tanpa merusak kualitas lingkungan hidup.

---

<sup>5</sup> Bisa dilihat dalam Hardinsyah, "Arah Pembangunan Tanaman Pangan dan Hortikultura menuju Ketahanan Pangan", dalam Wibowo Rudi (editor), *op.cit.*, pp. 37-38.

<sup>6</sup> Bandingkan Wibowo Rudi, *op.cit.*, pp. 17-18. Kelima karakteristik ini akan digunakan penulis sebagai kerangka analisis dalam menepong masalah pangan dan kebijakan pangan di NTT, dalam tulisan ini.

## (2) Pangan di Mata Masyarakat NTT

Berbeda dengan rumusan formal di atas, masyarakat NTT umumnya memandang pangan secara sangat sederhana berdasarkan pengalaman mereka sehari-hari. Bagi mereka, pangan merupakan kebutuhan dasar, yang harus dipenuhi oleh semua anggota keluarga, mulai dari saat penen sampai pada musim panen berikutnya. Jika dalam rentang waktu selama satu periode musim panen itu, persediaan pangan mereka mencukupi, maka keadaan pangan mereka dikatakan "aman". Jika sebaliknya, persediaan pangan mereka tidak mencukupi sampai musim panen berikutnya, maka keadaan pangan mereka dikatakan "tidak aman".<sup>7</sup>

Secara sederhana, ketahanan pangan di mata masyarakat NTT dapat dirumuskan sebagai ketersediaan pangan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan seluruh anggota keluarga sampai musim panen berikutnya. Itu berarti, ketahanan pangan masyarakat NTT, umumnya, berkaitan dengan kecukupan persediaan pangan (1), dalam lingkup keluarga (2), yang diproduksi sendiri dari kebun/ladang mereka (3), dalam satu periode musim panen (4).

Dengan demikian, ketahanan pangan masyarakat berbeda dari satu keluarga dengan keluarga lain, tergantung faktor produksi dan konsumsi dalam keluarga. Faktor produksi bergantung pada: pertama, tanah, yang meliputi struktur, kesuburan, dan kemiringan

---

<sup>7</sup> Disari dari hasil kegiatan PRA (*participatory rural appraisal*) dan penelitian di Flores, Timor, dan Sumba, oleh Tim Studi Kemiskinan dan Kelaparan dan Tim Studi Implikasi Bantuan terhadap Mekanisme Penyesuaian Lokal Masyarakat di NTT, yang dilaksanakan oleh Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana (FKPB) tahun 2001-2002.

tanah, serta pemilikan, penguasaan, dan pengolahan tanah; kedua, iklim dan keadaan alam termasuk serangan hama/penyakit dan/atau bencana lainnya; ketiga, tenaga kerja; keempat, penyediaan bibit. Sedangkan dari segi konsumsi ditentukan oleh jumlah anggota keluarga, serta berapa porsi makan bagi setiap anggotanya dan pangan apa yang biasa dikonsumsi setiap hari.

Merujuk pada ketentuan FAO, pemahaman masyarakat tentang pangan, sebagaimana dirumuskan di atas, dapat mencakup lima karakteristik sebagai syarat ketahanan pangan masyarakat, yaitu kapasitas, pemerataan, kemandirian, keandalan, dan keberlanjutan. Persediaan pangan yang cukup adalah soal kapasitas; bagi seluruh anggota keluarga adalah soal pemerataan; yang diproduksi dari kebun sendiri adalah soal kemandirian dan keandalan; sampai musim panen berikutnya adalah soal keberlanjutan.

Masalahnya adalah apakah tanah, alam, iklim, sumber daya manusia, bibit dan intervensi (kebijakan/program) dari luar mendukung atau tidak upaya masyarakat membangun ketahanan pangan mereka.

## **KEADAAN ALAM DAN STRATEGI ADAPTASI MASYARAKAT NTT**

### **(1) Keadaan Alam<sup>8</sup>**

NTT sering disebut sebagai Pintu Gerbang Selatan, karena letaknya di belahan paling selatan Indonesia, tepatnya di antara 80<sup>0</sup> – 120<sup>0</sup> LS dan 118<sup>0</sup> – 125<sup>0</sup> BT; dan berbatasan langsung dengan negara tetangga Australia yang sudah tergolong negara maju. Dijuluki

---

<sup>8</sup> Dirangkum dari buku Nusa Tenggara Timur dalam Angka, yang diterbitkan Badan Pusat Statistik (BPS) NTT, 1998, pp. 3, 35-36. Dibandingkan juga dengan J. L. Therik, "Program Penanganan Kemiskinan dan Pelaksanaan Program IDT dalam Konteks Pembangunan Ekonomi Daerah Nusa Tenggara Timur", dalam Murbyarto dan Retno Budiarto (penyunting), *Program IDT dan Perekonomian Rakyat Gugus Nusa Tenggara*, (Yogyakarta: Yayasan Agro Ekonomika, 1997), pp. 95-96.

sebagai wilayah kepulauan bukan tanpa alasan. Secara keseluruhan, NTT memiliki 566 pulau, yang terdiri atas 42 pulau berpenghuni dan 542 pulau tidak berpenghuni; 246 bernama dan 320 belum bernama.

Provinsi dengan luas daratan sekitar 47.349,9 km<sup>2</sup>, dan luas lautan 200.000 km<sup>2</sup> ini dihuni oleh 3.627.889 jiwa penduduk. Laki-laki berjumlah 1.787.408 jiwa dan perempuan berjumlah 1.840.481 jiwa.

Iklim semi-arid dengan suhu udara rata-rata berkisar antara 24 °C – 34°C, ditambah musim kemarau yang panjang antara 7-8 bulan (April-Oktober), dan musim hujan yang pendek, rata-rata 4-5 bulan (November - Maret), telah membaptis NTT menjadi provinsi terkering se-Nusantara. Kecuali wilayah Flores bagian barat dan Sumba bagian barat, yang memiliki curah hujan yang tinggi, wilayah NTT umumnya memiliki curah hujan yang sangat variatif antara 800 mm per tahun (terendah) dan 3.000 mm per tahun (tertinggi), dengan rata-rata curah hujan 1000 mm per tahun.

Kenyataan itu tidak didukung oleh topografi wilayahnya, yang sebagian besar (70 %) berbukit-bukit dan bergunung-gunung dengan derajat kemiringan rata-rata lebih dari 50%. Kondisi fisik tanah yang cenderung labil, sangat sensitif, tandus dan kering, serta Mudah longsor dengan kedalaman top-soil yang relatif tipis, menempatkan NTT pada posisi yang tidak menguntungkan. Apalagi diperparah oleh El Nino dan La Nina serta serangan hama/penyakit dan bencana alam lainnya yang terjadi hampir setiap tahun.

## **STRATEGI ADAPTASI**

Keadaan alam yang demikian tidak membuat masyarakat (petani) NTT menyerah. Ketidakberuntungan alam itu telah "memaksa" mereka berjuang keras melalui strategi-strategi adaptasi dan melakukan mekanisme *coping*.<sup>9</sup> Strategi-strategi adaptasi itu terkait dengan cara perolehan makanan. Ada tiga strategi adaptasi yang umumnya dihidupi oleh masyarakat (petani) NTT untuk memperoleh makan. *Pertama*, melalui produksi sendiri (*direct entitlement*). Di sini, tanah dan keadaan alam menjadi kunci. *Kedua*, melalui pertukaran (*exchange entitlement*). Di sini terjadi peralihan dari sistem pertanian subsisten menuju sistem pertanian yang berorientasi pasar. *Ketiga*, dengan memanfaatkan hubungan-hubungan kekerabatan dan sosial (*social entitlement*).<sup>10</sup>

Ketiga strategi itu diusahakan dan dikembangkan untuk memenuhi persediaan pangan dan untuk membangun ketahanan pangan mereka. Beberapa contoh konkretnya bisa disebutkan antara lain:<sup>11</sup> *pertama*, melakukan diversifikasi tanaman pangan, yaitu dengan menanam lebih dari satu tanaman pangan (jagung, ubi, pisang, kacang, labu, dll.). *Kedua*, untuk menghindari risiko gagal panen, petani tidak hanya memiliki satu kebun. Berbagai jenis tanaman pangan itu ditanam pada beberapa kebun sekaligus. *Ketiga*, untuk membeli pangan, petani menjual hasil-hasil komoditas (kemiri, kakao, kopra, jambu mete,

---

<sup>9</sup> Strategi Adaptasi terkait dengan upaya menata dan membangun ketahanan pangan keluarga dalam jangka panjang. Sedangkan mekanisme coping terkait dengan upaya jangka pendek untuk bertahan terhadap keadaan lapar luar biasa, karena itu, disebut juga mekanisme bertahan.

<sup>10</sup> Bandingkan hasil studi kasus tentang *Kemiskinan dan Ketahanan Pangan* di Desa Renggasari, Kecamatan Paga, Kabupaten Sikka; kerja sama antara Yayasan Akatiga Bandung, Posko Informasi Rawan Pangan NTT, dan Puslit Candraditya, Maumere. Memang tak dapat disangkal bahwa pertanian subsisten murni hampir tidak ditemukan lagi di NTT; karena itu, *exchange entitlement* harus diberi penekanan khusus, mengingat perubahan orientasi kepada pasar menempatkan petani pada posisi ketergantungan yang sangat kuat pada mekanisme pasar yang *de facto* tidak mereka kuasai (*poor in access and power*). Harga ditentukan di tempat jauh dari lokasi produksi, bukan oleh petani. Mereka sadar akan hal ini tetapi posisi tawar mereka sangat lemah.

<sup>11</sup> Bandingkan J. A. M. Kief, "Keamanan Pangan dalam Perspektif Pembangunan Masyarakat di Perdesaan NTT: NTT Aman Pangan, Mungkinkah?", *Makalah*, dipresentasikan dalam Seminar Ketahanan Pangan yang diselenggarakan Posko Informasi Rawan Pangan NTT, di Aula Hotel Dewata, Kupang, 27 Juli 1999. Hasil PRA yang dibuat tim Divisi DM FKPB di beberapa desa di Timor Barat, tahun 2000-2002, juga menunjukkan kenyataan yang sama. Bahwasannya, petani di Timor Barat memiliki strategi adaptasi dan mekanisme *coping* untuk berdamai dengan alamnya.

dll.), menjual sayur-sayuran, menjual hasil hutan (asam, kayu bakar, dll.), menjual ternak (sapi, babi, kambing, ayam, dll.), dan menjual hasil-hasil kerajinan tangan (kain, sarung, selendang). *Keempat*, kebiasaan menyimpan pangan (jagung) sebagai persiapan menghadapi situasi kekurangan pangan. *Kelima*, kebiasaan meminjam pangan dari tetangga atau dari sanak keluarga, baik di dalam desa maupun di luar desa. *Keenam*, dalam keadaan terdesak (lapar luar biasa), masyarakat kita memanfaatkan tanaman pangan alternatif yang ada di hutan, antara lain ubi hutan.

Strategi-strategi adaptasi itu dihidupi bertolak dari pemahaman mereka tentang ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan yang memadai bagi seluruh anggota keluarga sampai musim panen berikutnya; yang oleh FAO ditentukan oleh kriteria: kapasitas, pemerataan, kemandirian, keandalan, dan keberlanjutan.

Dari semua strategi itu tampak bahwa masyarakat (petani) NTT berjuang untuk memenuhi persediaan pangan mereka secara mandiri; yang membuat mereka tidak bergantung pada pasokan pangan dari luar atau bergantung pada situasi politik, yang biasanya berbuntut pada berkurangnya pasokan pangan dari luar di satu sisi, serta meningkatnya harga pangan dan menurunnya harga komoditas petani di sisi lain.

Tampak juga bahwa apa yang mereka lakukan merupakan upaya untuk meredam dampak variasi musiman dan siklus tahunan yang tidak menentu – ikhtiar untuk mencapai keandalan persediaan pangan. Kondisi alam yang tidak menguntungkan seperti diuraikan di atas, menyadarkan mereka bahwa untuk bisa menyediakan pangan dalam kapasitas memadai dan terjangkau bagi seluruh anggota keluarga sampai pada musim panen berikutnya, maka usaha monokultur bukanlah pilihan yang tepat. Keadaan alam NTT yang rentan terhadap perubahan musim dan siklus tahunan yang tidak menentu menuntut

masyarakat (petani) NTT untuk melakukan diversifikasi tanaman pangan. Bahwasanya, mereka tidak bisa menggantungkan hidup mereka, melalui persediaan pangan yang memadai dan terjangkau, pada hanya satu jenis pangan. Karena itu, selain jagung dan padi masyarakat (petani) juga menanam jenis pangan alternatif lain seperti ubi, kacang-kacangan, pisang, labu, dan lain-lain.

Selain itu, untuk menghindari risiko gagal panen, yang menimpa salah satu kebun/lahan permian, petani NTT menanam berbagai jenis pangan pada beberapa kebun sekaligus. Bahwa, sesungguhnya, mereka pun tak bisa menggantungkan keberhasilan pangan mereka pada satu kebun/lahan pertanian saja. Dengan kondisi agroekosistem yang sangat variatif, maka kegagalan yang menimpa satu kebun belum tentu menimpa kebun lain dengan akibat serupa.

Apabila sernua upaya petani ini bisa berjalan baik, maka aspek keberlanjutan pun tak dapat diragukan lagi. Ikhtiar mereka mencapai persediaan pangan dalam kapasitas yang memadai dan terjangkau merata bagi sernua anggota keluarga, dengan memperhatikan aspek kemandirian dan keandalan, niscaya, mengantar mereka kepada ikhtiar mencapai ketahanan pangan berkelanjutan.

Terkait dengan *exchange entitlement*, masyarakat (petani ) NTT memperoleh pangan tidak hanya dengan memproduksi sendiri tetapi juga dengan membeli pangan. Itu berarti mereka harus menjual hasil-hasil komoditas yang mereka tanam, termasuk menjual sayur-sayuran-hasil hutan, serta menjual ternak dan pelbagai hasil kerajinan. Perolehan uang tunai merupakan tujuan utama. Dengan memperoleh uang tunai, mereka kemudian membeli pangan.

Perlu diingat bahwa umumnya *exchange entitlement*, bagi petani NTT di desa, berpautan langsung dengan pembagian lahan. Umumnya, di tengah masyarakat NTT, berlaku pembagian lahan yang jelas, antara kebun/ladang yang diperuntukkan bagi tanaman pangan, dan lahan pekarangan yang diperuntukkan bagi tanaman komoditas lainnya dan tempat perneliharaan ternak;<sup>12</sup> di samping penentuan lahan kornunal (tanah adat) dan hutan.

Dengan pembagian yang jelas itu, tujuan utama petani dalam menjual hasil komoditas dan hasil lainnya itu adalah untuk memperoleh uang tunai, guna membeli kebutuhan-kebutuhan lain, termasuk membayar uang sekolah anak-anak. Mereka membeli pangan apabila persediaan pangan mereka sudah habis. Ini juga menjadi indikator untuk dapat memantau ketahanan pangan dalam masyarakat. Apabila mereka menjual ternak, misalnya ternak betina besar, maka persediaan pangan mereka sudah kosong sama sekali.

Namun, di atas semuanya itu, sesungguhnya, upaya masyarakat (petani) NTT itu berhubungan langsung dengan strategi mereka untuk mengantisipasi situasi kekurangan pangan dan membangun ketahanan pangan yang berkelanjutan. Uang tunai yang diperoleh, mereka simpan, agar di saat persediaan pangan mereka menipis/ habis, mereka dapat membeli pangan untuk dapat bertahan hidup.

---

<sup>12</sup> Hasil PRA di beberapa tempat di Timor Barat, misalnya, menunjukkan dengan sangat jelas bahwa pada masyarakat petani NTT berlaku pembagian peruntukan lahan yang jelas. Kendati demikian, akhir-akhir ini telah terjadi perubahan yang sangat signifikan dari sistem pertanian subsisten ke pertanian berorientasi pasar, sampai pada aras ketergantungan yang tinggi pada mekanisme pasar; sehingga pembagian itu kurang dipedulikan lagi. Dan, itu kita lihat sebagai ancaman bagi petani kita. Namun, bahasan di sini hanya mau menunjukkan maksud awal dari strategi adaptasi petani, sebelum adanya pengaruh yang mengubah orientasi petani kita.

Di samping itu, masyarakat kita juga punya kebiasaan menabung atau menyimpan pangan (jagung) dengan metode pengasapan. Di Timor Barat, misalnya, biasanya jagung-jagung itu disimpan di atas loteng *ume kbubu* (rumah bulat), kemudian diasapi, agar dapat bertahan lama dan tidak rusak. Strategi ini diusahakan untuk dapat bertahan dalam situasi-situasi di mana persediaan pangan mereka mulai menipis atau habis; biasanya dipersiapkan untuk menghadapi masa paceklik atau lapar biasa, yaitu antara Desember sampai Pebruari – masa di mana pangan belum bisa dipanen.

Masyarakat (petani) NTT juga mempunyai kebiasaan untuk meminjam pangan dari tetangga dan/atau dari keluarga, entah di dalam entah di luar desa (*social entitlement*). Kebiasaan ini merupakan salah satu strategi adaptasi yang dilakukan untuk mengatasi kekurangan pangan. yang dialami mereka pada masa paceklik (lapar biasa), antara Desember sampai Pebruari. Pinjaman pangan ini biasanya akan dikembalikan setelah musim panen, dengan jumlah yang umumnya sama. Kebiasaan ini juga menjadi mekanisme mempertahankan keeratan hubungan kekerabatan.

Sedangkan untuk menghadapi keadaan lapar luar biasa (bencana kelaparan), masyarakat (petani) NTT umumnya melakukan strategi adaptasi dengan memanfaatkan hasil hutan, seperti makan *putak* di Timor, *ondo* di Flores, dan *iwi* di Sumba. Upaya ini membuktikan bahwa dalam keadaan susah apapun, termasuk lapar luar biasa, selalu saja ada strategi (mekanisme *coping*) yang dilakukan masyarakat (petani) NTT untuk mengatasinya.

### **KEBIJAKAN PANGAN DI NTT: Melanggengkan Ketergantungan**

Upaya-upaya petani untuk berdamai dengan keadaan alamnya melalui strategi-strategi adaptasi dan melakukan mekanisme *coping*, sebagaimana diuraikan di atas, ternyata tidak didukung oleh kebijakan pertanian dan agraria (tanah) yang tepat. Kebijakan

pertanian NTT sangat sentralistik. Karena itu, perhatian utama pembangunan pertanian di NTT adalah pengembangan lahan sawah irigasi. Hal ini tercermin, misalnya, dalam perencanaan pengembangan kawasan prioritas/NTT; dari 20 perencanaan yang ada, 17 di antaranya adalah berorientasi pada pengembangan pertanian lahan sawah dan perkebunan komoditas yang bernilai ekonomis.<sup>13</sup>

Dari sisi ketahanan pangan pertanyaan kita adalah apakah pengembangan orientasi pertanian lahan sawah dan perkebunan komoditas komersial itu mendukung ketahanan pangan masyarakat NTT? Kita coba meninjaunya dari perspektif FAO, berdasarkan kriteria kapasitas, pemerataan, kemandirian, keandalan, dan keberlanjutan.

(1) Sulit dipahami jika pengembangan lahan sawah di NTT, yang nota bene kekurangan air – karena memang sawah membutuhkan banyak air – bisa menjamin ketahanan pangan berkelanjutan. Alasannya, *pertama*, alam NTT yang kering, kekurangan air, jelas tidak bisa menyediakan air secara berkelanjutan untuk pengembangan sawah. *Kedua*, karena keterbatasan penyediaan air, maka lahan yang diusahakan untuk sawah pasti tidak seberapa, hanya sedikit. Karena itu, produksi padi pun tidak bisa diharapkan dapat mencapai kapasitas yang memadai dan dapat menjangkau sernua keluarga/individu di NTT secara merata. *Ketiga*, konsekuensinya, NTT tetap mengalami kekurangan beras (pangan). Dan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, jalan satu-satunya adalah mendatangkan pangan dari luar, entah dibeli sendiri oleh masyarakat entah dibagi gratis dan/atau dijual murah oleh pemerintah, yang dibaptis dengan nama "bantuan bagi rakyat miskin". *Keempat*, itu berarti, kita tetap bergantung pada pasokan beras (pangan) dari

---

<sup>13</sup> Bandingkan Silvia Faggidae, "Ketahanan Pangan sebagai Syarat Keberlanjutan Komunitas, Membangun Program Pemantauan Berbasis Masyarakat di Timor Barat", *Makalah*, dipresentasikan dalam Pertemuan Mitra Pikul, Denpasar 21 – 24 Maret 2001.

luar, yang niscaya sangat ditentukan oleh mekanisme pasar (fluktuasi harga) dan situasi politik – lokal, nasional, global. Akibatnya, kita tidak akan bisa mandiri baik dari segi produksi maupun penyediaan pangan. *Kelima*, pengembangan sawah juga tidak dapat diandalkan untuk dapat bertahan terhadap dampak variasi musiman dan siklus tahunan, yang berpengaruh langsung terhadap penyediaan air. Umumnya, besar kecilnya debit air (penyediaan air) di NTT sangat bergantung pada musim dan siklus tahunan. Ada tahun yang debit airnya besar, ada tahun yang debitnya menurun, berkurang. Hal ini niscaya sangat rentan terhadap ancaman gagal panen atau menurunnya produksi padi; belum lagi diperparah dengan serangan hama/penyakit atau badai angin topan yang tak jarang juga mengempas wilayah NTT.

(2) Memang, logika pengembangan perkebunan komoditas komersial adalah untuk meningkatkan taraf hidup (ekonomi) masyarakat, melalui perolehan uang tunai yang besar. Tetapi itu mengandaikan dua hal: produksinya berhasil, dan sanggup memenuhi tuntutan/permintaan pasar.

Pengandaian pertama merujuk pada keterberian alam dan ikhtiar petani. Apakah alam NTT memungkinkan untuk diusahakan pelbagai tanaman komoditas perkebunan komersial, secara berkelanjutan? Apakah petani NTT sudah siap bertarung untuk mengolah alam secara kreatif, dengan keterampilan yang memadai, tanpa merusak alam, sehingga dapat secara mandiri memproduksi komoditas perkebunan dalam kapasitas yang memadai dan dapat diandalkan, serta mampu menjangkau kebutuhan hidup seluruh keluarga?

Pengandaian kedua merujuk pada mekanisme pasar, tekanan politik, dan kapasitas petani. Apakah mekanisme pasar memihak pada petani, dengan penentuan harga yang

menguntungkan petani? Apakah situasi politik menjamin, tidak mempengaruhi fluktuasi harga, dan tidak menekan para petani? Apakah petani siap "bertarung" dalam arena pasar melawan kapitalis-kapitalis lokal, nasional, bahkan internasional, yang umumnya gampang berkolaborasi (kolusi) dengan para penguasa?

Catatan di atas baru pada perolehan uang tunai, belum pada pengaruhnya bagi ketahanan pangan masyarakat NTT. Dari segi perolehan uang tunai saja, masih penuh dengan tanda tanya, apalagi untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan masyarakat NTT secara berkelanjutan. Benar bahwa perolehan uang tunai diperuntukkan juga bagi pemenuhan kebutuhan pangan – membeli pangan (beras). Tetapi pertanyaan sederhana: apakah menjamin dalam kapasitas yang memadai, terjangkau merata bagi semua keluarga/individu, serta terjamin secara mandiri, andal, dan berkelanjutan?

Soal kapasitas (*capacity*) dan pemerataan (*equity*) bisa saja terpenuhi, jika perolehan uang tunai mencukupi (tinggi). Tetapi, selama pangan itu tidak bisa dihasilkan secara mandiri (*self-reliance*) dan andal (*reliable*), maka ketahanan pangan secara berkelanjutan (*sustainable*) tidak bisa diharapkan. Tekanan politik yang berbuntut pada fluktuasi pasar (harga tak menentu, bahkan jatuh) dan/atau keadaan alam yang tidak bersahabat yang menyebabkan turunnya produksi komoditas perkebunan, niscaya langsung mengambrukkan perekonomian masyarakat (petani). Ketahanan pangan pun ambruk; rakyat pasti lapar; dan rantainya bisa ditarik lebih panjang lagi dari sini, sampai pada menurunnya kadar gizi dan rendahnya tingkat kecerdasan sebuah generasi; di samping melahirkan berbagai konflik dan kekacauan (instabilitas sosial).

Prioritas pada orientasi pengembangan lahan sawah dan komoditas perkebunan komersial di atas, jika dirunut ke belakang, maka hanya merupakan "akibat" dari "sebab" yang lebih

mendasar, yaitu berlakunya berbagai kebijakan tanah dan politik agraria, revolusi hijau, berasnisasi, dan orientasi agribisnis. Kebijakan - kebijakan ini di NTT, tampak dalam program-program, antara lain: Operasi Nusa Makmur (ONM), Operasi Nusa Hijau (ONH), Gerakan Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Gempar), dan Gerakan Membangun Desa (Gerbades).<sup>14</sup> Diperparah dengan diberlakukan desa gaya baru. yang mengharuskan semua masyarakat hidup terpusat di satu tempat.

Berbagai kebijakan tanah dan politik agraria terbukti telah memperburuk kondisi alam yang memang sudah tidak bersahabat.<sup>15</sup> Karena berpengaruh negatif terhadap sistem pengelolaan tanah, distribusi hasil produksi, dan penyempitan lahan produksi. Kebijakan desa gaya baru pun, tak ternyana, telah menyebabkan perubahan pada sistem mata pencarian serta penyempitan akses dan kontrol masyarakat terhadap produksi pangannya.

---

<sup>14</sup> Pemerintah NTT menitikberatkan pembangunan NTT pada bidang pertanian, yang terejawantah dalam kebijakan-kebijakan seperti Operasi Nusa Hijau (ONH) dan Operasi Nusa Makmur (ONM) selama Repelita III dan IV, serta Gerakan Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Gempar) selama Repelita V yang bertumpu pada aspek pemberian bantuan modal dan teknologi inovatif, dengan harapan utama agar masyarakat desa, terutama yang miskin dapat mempunyai akses ke pasar, sehingga ada jaminan yang pasti dan berkelanjutan. ONM kemudian dilengkapi dengan program Benah Desa, yang ditingkatkan dengan Gerakan Membangun Desa (Gerbades) untuk mendukung Gempar. Sebelumnya, sejak Repelita III (realisasi dalam Repelita IV) sudah dimulai suatu pendekatan yang lebih menyeluruh dengan terlebih dahulu mengenali wilayah-wilayah potensial ke dalam beberapa satuan wilayah pengembangan (SWP) sebagai landasan untuk memacu perkembangan ekonomi pertanian dan perdesaan. [J. L. Therik, *op.cit.*, p. 105]. Kebijakan Pemerintah NTT juga tampak dalam program strategis “Tiga Batu Tungku” yang mengemas falsafah pembangunan NTT: ‘mulai dari apa yang ada dan dimiliki rakyat menuju apa yang selayaknya harus dimiliki rakyat’. [bdk. Ir. Piet Muga, “Rencana dan Strategi Kebijakan Bidang Pertanian di NTT”, *Makalah*, pada Diskusi Sehari yang Diselenggarakan Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana (FKPB), Kupang 13 Oktober 2001].

<sup>15</sup> Secara umum, ada dua hal pokok yang perlu diangkat tentang kebijakan agraria dalam kaitan dengan petani dan konflik agraria di Indonesia pada periode Orde Baru. *Pertama*, kebijakan agraria lebih menekankan pada aspek peningkatan produksi tanpa terlebih dahulu menata struktur agraria dari yang timpang menjadi lebih adil. Tegasnya, kebijakan agraria lebih ditujukan untuk mendukung tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. *Kedua*, untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi tersebut, maka penekanan difokuskan pada stabilitas politik. [Lihat Endang Suhendar & Yohana Budi Winami, *Petani dan Konflik Agraria*, (Bandung: Yayasan Akatiga, 1998), p. 99.]. Buku ini juga menyimpulkan (p. xi) bahwa konflik agraria yang melibatkan petani selalu terjadi sepanjang sejarah dan petani tetap berada pada posisi lemah, baik secara ekonomi maupun politik. Secara ekonomi, posisi petani lemah karena sebagai produsen, petani menjual hasil produksi dengan harga rendah, sementara saat menjadi konsumen, petani membeli barang lain dengan harga mahal. Secara politik, posisi petani sangat lemah karena tidak memiliki kesempatan untuk mandiri, berorganisasi, dan beraliansi dengan kekuatan politik yang dapat mengangkat aspirasi mereka.

## BOX

Pemerintah NTT juga tidak berdaya menolak program revolusi hijau, yang dicanangkan pemerintah pusat sebagai upaya menjaga stabilitas politik yang berkaitan dengan penyediaan pangan. Akan tetapi program ini lebih ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pangan secara nasional yang memiliki nilai politis yang lebih besar, karena kecukupan pangan sangat berpengaruh terhadap stabilitas politik terutama diperkotaan.<sup>16</sup>

Sementara itu, kebijakan pertanian berorientasi agribisnis, kendati dipahami secara setengah-setengah, namun berdampak luas pada pengenalan bibit unggul untuk menaikkan kemampuan produksi lahan dan pengenalan tanaman-tanaman komoditas jangka panjang yang bernilai ekonomis. Pengembangan agribisnis yang lebih diarahkan kepada proyek ini menemui kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaannya yang disebabkan: *Pertama*: perbedaan prioritas penggunaan lahan antara petani dan pemerintah. *Kedua* tidak diperhatikannya tahap pemeliharaan. *Ketiga* : tidak terbangunnya hubungan antara produksi dan pasar yang membuka akses masyarakat petani. Akibatnya yang diuntungkan adalah pedagang dan birokrat pemilik proyek (kapitalis lokal/pinggiran). Di samping itu, kecenderungannya yang bermuatan teknologis, kimiawi dan sangat monokultur, justru mempercepat kerusakan ekologis – yang merusak sistem mata pencarian yang telah ada dalam masyarakat. Jadi dapat dikatakan bahwa kebijakan itu mubasir.<sup>17</sup>

Dari segi ketahanan pangan, kebijakan-kebijakan tersebut, selain berdampak pada dua orientasi di atas (sawah dan komoditas perkebunan komersial); juga pada penyeragaman; berasnisasi; promosi bibit unggul, penggunaan pupuk dan bahan-bahan kimiawi lain, peralatan pertanian; dan penyempitan lahan pertanian (tanah sebagai alat produksi utama).

(1) Revolusi hijau bukan cuma mematikan pola pertanian bercampur (polifalen) yang sudah lama dihidupi petani NTT, dan melahirkan pola pertanian monokultur, dengan penekanan pada tanaman komoditas jangka panjang yang bernilai ekonomis (komersial); tetapi lebih dari itu berdampak pada penyeragaman tanaman komoditas. Bahwasannya petani diharuskan menanam jenis tanaman yang ditentukan pemerintah, bahkan ketentuan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 101-102. Revolusi Hijau bertujuan meningkatkan produksi pangan melalui diintroduksirkannya varietas padi unggul dan teknologi moderen. Kebijakan ini memang dinilai berhasil meningkatkan produksi pangan, bahkan pada tahun 1984, Indonesia telah berhasil berswasembada pangan. Akan tetapi, pada sisi lain, kebijakan ini memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi petani. *Pertama*, adanya kebijakan revolusi hijau sangat membatasi kebebasan petani untuk menentukan komoditas pertanian yang sesuai dengan keinginannya. Setiap petani harus mematuhi jenis tanaman dengan waktu tanam harus serempak. Fenomena ini tidak hanya terjadi pada komoditas tanaman pangan, tetapi juga pada penanaman komoditas komersial. *Kedua*, program ini menyebabkan ketergantungan petani terhadap sarana produksi pertanian, karena semua jenis sarana tersebut ditentukan oleh pemerintah.

<sup>17</sup> Bandingkan Silvia Faggidae, *loc.cit.*

waktu tanam pun harus serempak. Kebijakan itu berdampak pada mubasirnya produksi para petani, karena meningkatnya produksi tidak sejalan dengan peningkatan harga, bahkan berbanding terbalik. Semakin tinggi produksi semakin rendah harga. Petani kita pun hanya bisa gigit jari. Kalau perolehan uang tunai saja tidak mencukupi, bagaimana dapat membeli pangan dalam kapasitas yang memadai, menjangkau merata semua anggota keluarga, serta mandiri, andal, dan berkelanjutan.

Komoditas mente, di Flores Timur dan beberapa tempat lain di NTT, yang mengalami peningkatan produksi beberapa tahun terakhir ini, yang tidak didukung oleh peningkatan harga yang seimbang, adalah contoh nyata dari rapuhnya kebijakan ini. Dari perspektif ilmu ekonomi, memang masuk akal – semakin banyak produksi, semakin sedikit permintaan, harga pun pasti turun. Kalau memang logika hukum ekonomi berbicara demikian, kenapa kebijakan penyeragaman itu diterapkan? Inilah yang membuktikan bahwa kebijakan itu berujung pada sebuah proyek besar dengan pelbagai kepentingan terselubung.

(2) Revolusi hijau berdampak pula pada politik berasnisasi – yang juga merupakan penyeragaman produksi dan konsumsi sekaligus. Kebijakan ini telah menggeserkan sistem produksi dan konsumsi masyarakat (petani). Petani NTT yang dari dulu memproduksi beberapa jenis pangan, oleh kebijakan ini, berubah kepada hanya memproduksi padi (beras). Pola konsumsi pun berubah, dari jagung sebagai makanan pokok, kepada beras sebagai makanan idola – pokok dan bergengsi.

Pertanyaan kita, apakah kebijakan berasnisasi dapat menjamin ketahanan pangan masyarakat NTT secara berkelanjutan? Pasti tidak! Alasannya, *pertama*, dengan kondisi alam yang kering, produksi padi bukanlah produksi andalan. Sekalipun bisa, tetapi produksinya tidak mencukupi; palingan dari sawah yang memang tidak seberapa di NTT ini dan ladang yang juga tidak banyak hasilnya. Dengan produksi yang demikian, pasti tidak bisa menjamin ketahanan pangan masyarakat NTT dalam kapasitas yang memadai dan terjangkau merata.

*Kedua*, karena produksi sendiri tidak mencukupi, maka pasokan beras dari luar tidak bisa dihindarkan. Kita pun diantar kepada sikap "berharap" pada pasokan pangan dari luar, yang niscaya sangat bergantung pada fluktuasi pasar dan situasi (tekanan) politik. Itu berarti, kita tidak akan pernah mandiri dalam memproduksi dan menyediakan pangan. Krisis ekonormi seperti yang pernah terjadi tahun 1997/1998, yang berbuntut pada terjun bebasnya nilai tukar rupiah terhadap dollar AS, langsung mengamburkan pertahanan ekonomi kita; kekurangan pangan pun tak terelakkan.

*Ketiga*, berasnisasi mengharuskan petani kita menanam "hanya padi". Keharusan imperatif ini menempatkan petani kita pada situasi yang sangat rentan terhadap dampak variasi musiman dan siklus tahunan yang tidak menentu; yang diperparah dengan serangan hama/penyakit dan bencana lainnya. Ancaman terhadap tanaman padi yang berpengaruh pada menurunnya produksi, tidak bisa ditangani dengan penyediaan pangan alternatif. Kegagalan panen (padi) langsung berdampak pada kekurangan pangan, yang melahirkan kelaparan. Untuk mengatasinya, tidak ada cara lain, selain mendatangkan bantuan beras dari luar – entah gratis entah dijual murah – yang berbuntut pada sikap kebergantungan masyarakat pada bantuan luar, seiring dengan terkuburnya pelbagai mekanisme *coping* dan strategi adaptasi masyarakat (petani) kita.

(3) Penggunaan bibit unggul, pupuk kimia, dan alat pertanian, juga merupakan akibat langsung dari revolusi hijau. Revolusi hijau bertujuan meningkatkan produksi pangan melalui diintroduksinya varietas padi/jagung unggul, dan teknologi pertanian moderen, termasuk pupuk kimiawi dan peralatan pertanian.

Bibit unggul itu ternyata tidak benar-benar unggul. Jagung Bisma, misalnya, yang dipromosikan kepada petani kita, dengan argumen peningkatan "produksi unggul", ternyata hanya dicapai secara kuantitatif, tidak secara kualitatif. Jumlahnya memang banyak dan ukurannya memang besar, tetapi tidak bertahan lama; tidak bisa disimpan, baik sebagai bibit maupun sebagai persiapan menghadapi masa paceklik.

Itu pun hanya terjadi pada tahun-tahun awal. Tahun-tahun selanjutnya produksinya cenderung menurun. Repotnya, penggunaan bibit unggul itu harus diimbangi dengan tingkat pemanfaatan pupuk kimiawi (anorganik) yang juga mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, serta pemanfaatan teknologi pertanian, semisal traktor tangan – untuk mengolah tanah.

Rantai masalah ini – bibit ke pupuk ke peralatan – memang sengaja diciptakan untuk membuat para petani kita bergantung pada ketiga komponen itu; maksudnya bergantung pada penentuan “dari luar”. Dampak yang paling dirasakan adalah menurunnya produksi, sejalan dengan berkurangnya kesuburan tanah dan kerusakan ekologis, seraya dibebani utang kredit sarana produksi pertanian. Kutipan hasil penelitian berikut ini bisa dijadikan bukti.

**BOX**

*Data penelitian saya dan kawan-kawan (1995) cukup mengejutkan di mana tahun 1970-an ke bawah, petani Dhawe- Mbay (Kabupaten Ngada) bisa menghasilkan 8 – 9 ton gabah / ha. Sedangkan tahun 1980-an ke atas menurun jauh menjadi 3 – 4 ton / ha seraya dibebankan utang kredit sarana produksi pertanian (pupuk, bibit, traktor tangan, dsb.) yang harus dibayarnya, dibareng penjualan produk pertanian dengan harga sangat rendah. Hasil penelitian, 1995, itu didukung kuat oleh data survey Yayasan Flores Sejahtera Maumere, Kabupaten Sikka (1999–2001) yang menunjukkan bahwa 81,6 % dari 1236 responden menjawab bahwa produksi pangan dan komoditas petani menurun drastis sekitar tahun 1990-an ke atas. Lucunya, kejadian dramatis ini bukan karena proses pendidikan kesadaran kritis petani untuk membuat pilihan atas pelbagai tawaran, tetapi menunjukkan bahwa 77,4 % dari 1236 responden tidak sadar akan baik buruknya pengaruh pupuk anorganik / pestisida. 56 % responden memberi alasan bahwa ketidaktahuan mereka disebabkan oleh PPL yang tidak menyampaikan baik buruknya pupuk anorganik itu.<sup>18</sup>*

(4) Kebijakan-kebijakan tanah dan agraria ternyata berpengaruh negatif terhadap ketahanan pangan masyarakat. Berlakunya UU RI Nornor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan Undang-Undang Pokok

<sup>18</sup> Paulus Nong Susar, “Pengembangan Pertanian Berkelanjutan: Suatu Prasyarat bagi Kesejahteraan Petani NTT dan Keadilan Lingkungan Hidup”, *Makalah Pemandang* atas Makalah “Rencana Strategis Kebijakan dalam Bidang Pertanian di NTT”, oleh Ir. Piet Muga, Kadis Pertanian dan Tanaman Pangan NTT, Kupang 13 Oktober 2001.

Agraria (UUPA) 1960 telah menghancurkan ketahanan hidup masyarakat, adat, dalam mana tanah-tanah adat yang sebelumnya berada di bawah penguasaan masyarakat adat, diklaim menjadi tanah negara; dan menuntut para kepala suku untuk menunjukkan bukti-bukti bahwa tanah itu hak-mereka (sertifikasi).

UUPA 1960 ini diperparah dengan penetapan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pernerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang menjadi awal dari proses pemusnahan hak komunal masyarakat atas tanah dan sumber daya alamnya. Di NTT diberlakukan Perda No. 8 Tahun 1974, yang merupakan turunan dari UUPA yang terbukti telah menjadi alat untuk melemahkan hak masyarakat (adat) atas tanahnya dan melegalkan penguasaan negara atas tanah-tanah yang dikuasai oleh rakyat.<sup>19</sup>

Perangkat Undang-Undang dan kebijakan di atas mengakibatkan penyempitan lahan pertanian, yang berdampak langsung kepada penurunan produksi pangan. Ketahanan pangan masyarakat pun menjadi lemah. Dua contoh berikut bisa dijadikan acuan:<sup>20</sup>

(a) Di dusun I Nenu, Desa Oh'aem, Kecamatan Amfoang Selatan, Kabupaten Kupang, produksi pangan petani menurun sejak tahun 1976 akibat diberlakukannya Perda No. 8/1974. Tanah-tanah suku dikuasai oleh Negara (Pemda NTT). Tanah-tanah suku yang dianggap "tidak produktif" diklaim sebagai tanah negara. Padahal tanah-tanah itu sedang dalam masa *bero* (istirahat). Masa *bero* biasanya 3-4 tahun. Pada masa itu, tanah-tanah itu diambil alih oleh pemerintah. Akibatnya lahan usaha tani jadi kian sempit, sehingga panen pun ikut turun.

(b) Di Desa Manunain B, Kecamatan Pembantu Insana, Kabupaten Timor Tengah Utara, pun terjadi hal serupa. Dengan adanya Perda No. 8/ 1974, *mamar* milik rakyat

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan Meentje Simatauw, Staf Natural Resources Management Pikul, dalam *Rantai Info*, No. 06. Thn. I. Edisi September 2001, pp. 14-15.

<sup>20</sup> Data hasil PRA (participatory rural appraisal) yang dbuat oleh Divisi Disaster Management FKPB, di Oh'aem, Kabupaten Kupang, dan Manunain B, Kabupaten TTU, tahun 2001.

diklaim oleh Dinas Kehutanan menjadi kawasan hutan. Akibatnya lahan garapan menjadi sempit dan berpengaruh langsung pada hasil produksi tanaman pangan.

Sempitnya lahan juga disebabkan kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah dan Pusat yang memprioritaskan tanah untuk kepentingan lain, seperti konservasi lahan pertanian untuk industri, pertambangan, pembangunan: sekolah, markas TNI, dll. Di samping itu juga jual beli tanah, baik di antara masyarakat, maupun di antara masyarakat dan pemerintah daerah. Pembangunan Radar TNI-AU di Buraen, Kecamatan Amarasi, Kabupaten Kupang; Yonif 744 di Timor Tengah Utara (TTU); jual beli tanah antara masyarakat (petani) Puken Tobi Wangi Bao, Kecamatan Larantuka dan Pemerintah Daerah Flotim untuk pembangunan kota; pembangunan bendungan irigasi Tilon di Desa Oelnasi, Kecamatan Kupang Tengah, Kabupaten Kupang – yang semuanya berpengaruh langsung terhadap penyempitan lahan pertanian – adalah contoh nyatanya.

Dalam matra ketahanan pangan, penyempitan lahan pertanian (tanah) merupakan ancaman serius terhadap ketahanan pangan masyarakat. Tanah, sejatinya, merupakan alat produksi pangan utama. Ketersediaan tanah, sebagai lahan pertanian, menentukan tingkat produksi pangan. Semakin luas lahan garapan semakin banyak produksi pangan. Sebaliknya, semakin sempit lahan garapan semakin sedikit produksi pangan – kapasitas produksi tidak memadai, sehingga tidak dapat menjangkau secara merata semua keluarga/individu.

Penyempitan lahan pertanian menyebabkan keterbatasan lahan garapan oleh petani, sehingga petani sulit atau tidak dapat membuat diversifikasi lahan dan/atau tanaman pangan. Akibatnya, tanaman pangan itu rentan terhadap ancaman variasi musim dan siklus tahunan yang tidak menentu. Ancaman gagal panen terhadap satu kebun dan/atau jenis tanaman pangan berakibat fatal, selain penurunan produksi sebagai sesuatu yang niscaya akibat penyempitan lahan itu sendiri. Karena produksi pangan menurun, maka untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, dibutuhkan pasokan pangan dari luar (dibeli atau diberi), yang sangat ditentukan oleh fluktuasi pasar dan situasi politik (dari

dalam atau dari luar). Alhasil, ketahanan pangan yang berkelanjutan pun tidak bisa diharapkan.

Orientasi pengembangan komoditas perkebunan komersial juga, tak terduga, telah mempersempit lahan produksi pangan. Sehingga produksi pangan secara mandiri dan andal tidak tercapai. Kapasitas produksi pangan yang dihasilkan tidak dapat menjangkau merata seluruh keluarga / individu. Dibutuhkan pasokan pangan dari luar. Akibatnya, ketahanan pangan berkelanjutan sulit digapai.

Berdasarkan uraian di atas, benar bahwa kebijakan pertanian dan agraria (tanah) dan program pembangunan pemerintah NTT (juga pusat) tidak mendukung usaha petani NTT melakukan strategi-strategi adaptasi dan melakukan *coping mechanism* untuk berdamai dengan keadaan alamnya yang kurang bersahabat. Program strategis tiga batu tungku yang mengemas filosofi pembangunan NTT **“mulai dari apa yang ada dan dimiliki rakyat menuju apa yang selayaknya harus dimiliki rakyat”** terbukti hanya sebagai slogan kosong, tinggal sebagai kata-kata tak bermakna, “tak bertenaga”. Ini juga menjadi bukti bahwa kebijakan-kebijakan Pemerintah NTT sesungguhnya tidak dijiwai sebuah komitmen kemanusiaan yang nyata. Komitmen untuk menjadikan masyarakat berdaya dan berdiri di atas kaki (kapasitas) mereka sendiri, ternyata tidak dimiliki oleh pemerintah (pembuat kebijakan) kita. Kebijakan yang demikian – tanpa komitmen, hanya sebagai proyek – niscaya bukan bagian dari solusi, tetapi bagian dari masalah baru.

## **REKOMENDASI**

Untuk membangun ketahanan pangan berkelanjutan masyarakat NTT, maka beberapa rekomendasi dapat diajukan: *Pertama*, alam NTT yang kering dengan agroekosistem yang variatif mendesak kita untuk memprioritaskan pertanian lahan kering dengan penekanan pada penganekaragaman (diversifikasi) tanaman pangan. Jenis-jenis tanaman pangan, seperti jagung, ubi, kacang-kacangan, labu dll., yang sejak dahulu sudah diusahakan oleh petani NTT, harus dijadikan tanaman prioritas. Karena itu, pelbagai

kebijakan dan program yang terarah kepada pertanian monokultur harus dipertimbangkan kembali. Dan untuk ke depan, kebijakan dan program demikian harus ditentang. Karena pertanian monokultur bukan hanya merubah sistem mata pencarian dan menggeser tanaman pangan utama dan alternatif dalam masyarakat, tetapi juga mengubah pola konsumsi masyarakat, dari jagung sebagai makanan pokok kepada beras sebagai makanan idola – pokok dan bergengsi. Hal ini menjadi ancaman serius bagi ketahanan pangan yang berkelanjutan, khususnya bagi masyarakat NTT; ketika pertumbuhan penduduk dan penyediaan beras tidak berjalan seiring, bahkan berbanding terbalik.

*Kedua*, diversifikasi tanaman pangan mengandaikan ketersediaan lahan pertanian yang luas. Hal itu dimungkinkan jika akses petani ke tanah – sebagai faktor produksi pangan utama – harus dilindungi, dan tidak boleh dibatasi. Karena itu, pelbagai kebijakan dan program yang berdampak pada penyempitan lahan pertanian masyarakat harus dipertimbangkan kembali dan ditantang. UUPA 1960, UU No. 5/1974, dan UU No. 5/1979, beserta Perda NTT No. 8/1974,<sup>21</sup> yang merampas hak rakyat atas tanah, yang berbuntut pada penyempitan lahan pertanian, sudah saatnya dicabut.

*Ketiga*, kenyataan menunjukkan bahwa dewasa ini telah terjadi peralihan dari pertanian subsisten menuju pertanian komersial. Petani tidak hanya bergantung pada alam dan tanah, tetapi juga pada mekanisme pasar (fluktuasi harga) dan situasi politik. Hal ini menempatkan petani pada posisi yang tidak menguntungkan; karena mereka tidak bisa menentukan harga bagi komoditas pertanian mereka. Karena itu, diperlukan kebijakan yang ditetapkan dalam bentuk Perda yang mengatur mekanisme pasar yang adil beserta penentuan harga-harga komoditas yang menguntungkan petani. Di samping itu, dukungan dalam bidang perkreditan, jalur tata niaga yang lebih baik, teknologi pengolahan, dan peningkatan kualitas produk merupakan dukungan yang sangat konstruktif.

---

<sup>21</sup> Sekarang, ketiga UU itu sudah diganti sejalan dengan perkembangan Otonomi Daerah, tetapi lahirnya UU itu sudah turut merusak sistem pertanian dan pangan petani kita. Yang belum juga diubah atau dicabut adalah Perda NTT No. 8/1974 – tidak tahu, entah kapan.

*Keempat*, perlu dibentuk kelembagaan atau organisasi yang dikoordinir secara baik, mulai dari tingkat produksi sampai kepada pemasaran. Kelembagaan / organisasi bisa menyata, antara lain: dalam kelompok tani, kelompok budi daya ternak, kelompok usaha kelautan, pembentukan koperasi / CU desa, dan kelompok tenun ikat. Asalkan dikelola secara profesional dengan memperhatikan aspek manajerial, kepemimpinan, dan yang lebih penting adalah pendekatan partisipatoris. Masyarakat dilibatkan secara aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai pada evaluasi. Hal ini dimaksudkan serentak untuk memberdayakan petani di tingkat basis dan meningkatkan taraf hidup mereka, menuju ketahanan pangan yang berkelanjutan.

## **CATATAN PENUTUP**

---

Kompleksitas masalah ketahanan pangan membuat penyelesaiannya menjadi tidak mudah. Dibutuhkan ikhtiar kreatif, disertai perspektif yang luas serta analisis yang tajam dan mendalam. Karena itu, solusinya tidak bisa datang dengan gegabah dan dibuat dengan setengah hati. Komitmen yang teguh dari Pemerintah, Legislatif, NGOs, stakeholders, dan semua masyarakat, adalah kunci keberhasilan kita berlangkah menuju ketahanan pangan yang berkelanjutan bagi masyarakat NTT. \*\*\*