

RESEARCH ARTICLE

Keamanan pangan, pembangunan dan pemiskinan di Nusa Tenggara Timur: studi kasus Desa Oelnasi, Kabupaten Kupang¹

Yos Boli Sura^(a), Victoria Fanggidae,^(b) Andre Medah^(c), Silvia Nggili^(d), Leo Simanjuntak^(f),

(a) Anggota Badan Eksekutif PMPB Kupang, NTT; (b) Sedang Menempuh Studi di Universitas Melbourne, Australia (c) Fakultas Pertanian, Universitas Kristen Artha Wacana, Kupang, NTT; (d) Badan Pengurus PMPB Kupang, NTT; (f) Mantan Ketua Badan Eksekutif Yayasan Pikul, Kupang 2000-2002; (Authors' correspondence: vfanggidae@gmail.com)

Permanent link of this article: <http://ntt-academia.org/nttstudies/Bolidkk2010>

The Interdisciplinary Journal of NTT Development Studies - An International Bilingual Journal.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution

License(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/legalcode>) License: 

ABSTRACT: The phenomenon of hunger and famine in NTT has often been seen as merely a problem of food shortage. Since natural disasters such as flood, drought and so on are considered as the main causes of this phenomenon, this kind of poverty cycle that recurs almost every year is always identically treated as natural disaster. This paper shares an unpublished research work in Oelnasi village, Kupang Regency in 2001, which explored the villagers' views on food security and poverty; how poverty emerges as a manifestation of food insecurity and what are the contributing factors to hunger and famine. Although it has been a decade since the research was undergone and several changes have taken place such as migration, environmental pressures and so on, the findings are still relevant because food insecurity and hunger remain common news in NTT today (Seo, 2010). One of the findings in this study also indicates that community resilience to food insecurity and hunger that had already been at risk, was deteriorated further by the introduction of aid and development projects, which ironically aimed at increasing their prosperity. Developmentalism as a discourse which purpose is to introduce a 'progress' and a face of 'modernity' to the community from their 'backwardness', can be contraproductive to their local coping mechanism system. Formal and informal institutions, whose role is supposed to bring prosperity and develop the community, habitually perceive the phenomenon of hunger and poverty as a permanent emergency therefore treated it as an emergency. This misintepretation leads to the persistence of hunger and poverty in NTT.

Keywords: food insecurity, hunger, famine, development projects, poverty, land tenure

¹ Kertas penelitian ini dibuat berdasarkan kerja lapangan partisipatif selama Maret-June 2001. Kegiatan penelitian ini melibatkan tiga lembaga yakni Forum Kesiapan dan Penanganan Bencana (FKPB – Sekarang PMPB Kupang), bersama Yayasan Pikul dan didukung pendanaan oleh Yayasan Akatiga Bandung. Sengaja diedit ulang karena belum secara formal dipublikasi dan tersimpan sebagai draft selama 9 tahun. Editor sengaja menurunkan paper ini karena paper ini masih relevan dengan kondisi saat ini, sekaligus mencatat bahwa ketika terjadi begitu banyak perubahan di NTT, isu ketahanan pangan tetap menjadi isu penting karena persoalan mendasar tidak berubah secara substansi. Terima kasih kepada saudari Linda MN yang bersedia mengetik ulang manuskrip yang sudah hampir usang dimakan rayap, demi kepentingan mitigasi NTT *knowledge loss*. Korespondensi untuk riset ini bisa melalui [vfanggidae\(at\) gmail.com](mailto:vfanggidae(at)gmail.com) atau [jonatan.lassa\(at\) gmail.com](mailto:jonatan.lassa(at)gmail.com)

ABSTRAK: Peristiwa kekurangan pangan dan kelaparan di NTT seringkali hanya semata-mata dilihat dalam konteks ketidakcukupan pangan akibat sebab-sebab alamiah. Akibatnya siklus kemiskinan akibat kurang pangan ini selalu ditafsirkan sebagai bencana alam. Paper ini, yang disusun berdasarkan penelitian lapangan yang dilakukan di Desa Oelnasi, Kabupaten Kupang, pada tahun 2001, akan menginvestigasi bagaimana sebenarnya pandangan masyarakat desa mengenai keamanan pangan mereka dikaitkan dengan kemiskinan; bagaimana terjadinya kelaparan sebagai manifestasi kemiskinan dan faktor-faktor apa sajakah yang berkontribusi dalam menyebabkan kelaparan tersebut. Walaupun telah satu dekade berlalu sejak penelitian ini dilakukan dan telah terjadi banyak perubahan dalam hal perpindahan penduduk, keadaan lingkungan dan sebagainya, namun temuan-temuan dalam studi ini dirasa masih relevan karena sampai saat ini pun NTT masih sarat dengan peristiwa rawan pangan dan kelaparan (Seo, 2010). Salah satu temuan dalam studi ini ialah bahwa keamanan pangan masyarakat di wilayah Oelnasi yang sudah kritis semakin diperparah dengan adanya proyek-proyek bantuan dan pembangunan, yang sejatinya direncanakan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Diskursus pembangunan-isme yang pada intinya adalah memperkenalkan ‘kemajuan’ dan modernitas kepada masyarakat yang masih ‘terbelakang’, seringkali pada gilirannya menjadi kontraproduktif terhadap sistem lokal yang membuat masyarakat bisa bertahan selama ini. Kekeliruan pandang dalam melihat fenomena kelaparan dan kemiskinan sebagai suatu ‘keadaan darurat yang permanen’ oleh kelembagaan baik formal maupun informal yang seharusnya bertugas mensejahterakan dan ‘membangun’ masyarakat, menyebabkan isu kelaparan dan kemiskinan menjadi masalah abadi di NTT.

Kata kunci: rawan pangan, lapar, kelaparan, proyek pembangunan, kemiskinan, penguasaan tanah

I. Pendahuluan

A. Latar belakang

Pendekatan hak (*rights based approach*) sudah mulai diarusutamakan dalam berbagai pengkajian masalah kemiskinan oleh beragam pemangku kepentingan yang bersinggungan dengan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan, bahkan telah diadaptasi oleh pemerintah Indonesia dalam strategi penanggulangan kemiskinan nasionalnya. Namun pada prakteknya masih sangat sulit mendapati solusi dari lembaga-lembaga tersebut yang sifatnya sejalan dengan pendekatan hak. Akibatnya kemiskinan masih lebih sering dilihat sebagai suatu ‘bencana’ daripada suatu pelanggaran hak asasi.

Manifestasi dari kemiskinan yang paling jelas nampak adalah kelaparan karena pangan adalah hak paling dasar dari umat manusia. Kelaparan yang terjadi di suatu tempat di mana pada saat yang sama terjadi surplus pangan di banyak tempat, adalah suatu skandal dalam sejarah manusia modern, seperti yang dikatakan oleh antara lain oleh Boucher (1999), maupun lembaga-lembaga seperti FAO, WFP dan sebagainya. Pandangan pihak Malthusian yang melihat kelaparan dalam kerangka ‘keterkurangan’, baik itu disebabkan oleh berlipatnya populasi, kurangnya hasil panen maupun tekanan ekologis, masih mendominasi pola pikir sebagian pembuat kebijakan dan lembaga-lembaga yang mengatasnamakan pembangunan. Oleh karena itu, penanganan kasus-kasus kelaparan pun seringkali dicoba diselesaikan dengan paradigma yang sama: paradigma kekurangan.

Di provinsi NTT yang adalah salah satu provinsi termiskin di Indonesia, fenomena kelaparan atau rawan pangan terjadi hampir setiap tahun sebagai pertanda kemiskinan yang kronis. Menurut sumber-sumber lisan dari berbagai kampung di NTT, dan juga teridentifikasi dalam penelitian-penelitian di berbagai wilayah di NTT, terutama di Timor Barat, diantaranya Kieft (2007), Muslimatun & Fanggidae (2008), dan Basu & Wong (2009), bahkan sejak masa Ormeling (1955) lebih dari setengah abad yang lalu², dikenal adanya dua kategori kelaparan, yaitu kelaparan luar biasa (disebut bencana kelaparan atau *famine*) dan lapar biasa/musiman (*seasonal hunger*) yang telah menjadi bagian dari siklus pertanian masyarakat di Timor.

² Namun demikian, Ormeling melihat fenomena “lapar biasa dan lapar luar biasa” sebagai fenomena yang relatif baru dan tidak terdapat dalam laporan-laporan Belanda sebelum awal abad 20.

Pola pertanian sebagian besar masyarakat di NTT adalah pertanian subsisten, yaitu yang memproduksi langsung stok pangan keluarga, sehingga kapasitas produksinya sangat terkait dengan penguasaan dan produktifitas aset produksi mereka terutama tanah. Oleh karena itu akses dan kontrol terhadap tanah menjadi signifikan untuk dikaji dalam kaitannya dengan fenomena kelaparan dan kemiskinan. Dalam berbagai budaya yang ada di NTT, kepemilikan dan penguasaan tanah menggambarkan stratifikasi sosial masyarakat yang bersangkutan misalnya stratifikasi kaya–miskin. Akses terhadap tanah sangat rawan terhadap intervensi (gangguan), terutama oleh adanya alih pemilikan tanah kepada individu atau lembaga di luar komunitas, termasuk karena adanya pembangunan baik dari kalangan pemerintah maupun bukan pemerintah. Peralihan fungsi dan kepemilikan tanah tersebut pada gilirannya akan merubah pola pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Masuknya petani tradisional yang belum sepenuhnya terlepas dari pola subsisten ke dalam ekonomi pasar untuk memenuhi kebutuhan pangannya adalah situasi simalakama bagi si petani.

Studi kualitatif ini bermaksud untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang hubungan antara kemiskinan dan keamanan pangan, serta kepemilikan tanah sebagai alat produksi masyarakat di suatu wilayah, dengan menggunakan Desa Oelnasi, Kabupaten Kupang sebagai studi kasus. Ini adalah suatu riset partisipatif, di mana indikator-indikator tentang keamanan pangan yang diuraikan oleh masyarakat digunakan sebagai suatu pendekatan dalam memahami kemiskinan lokal.

Susunan paper ini adalah sebagai berikut. Bagian pertama adalah pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat serta metode dan proses penelitian. Pada bagian kedua dipaparkan temuan-temuan hasil penelitian, termasuk studi kasus pembangunan bendungan Tilog dan dampaknya di desa Oelnasi, diikuti dengan diskusi dan analisis hasil penelitian dalam kerangka teori dan debat-debat mengenai isu-isu terkait pada bagian ketiga, sedangkan pada bagian terakhir ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi.

B. Masalah Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab tiga pertanyaan penelitian yakni:

1. Bagaimanakah korelasi antara keamanan pangan terhadap kemiskinan menurut masyarakat?
2. Bagaimanakah mekanisme bertahan masyarakat terhadap ancaman kelaparan?
3. Sejauh mana intervensi pihak luar (pemerintah dan non-pemerintah) melalui program-program dan proyek-proyek pembangunannya mempengaruhi kemampuan masyarakat untuk memperoleh makanan?

C. Tujuan dan manfaat penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan karakteristik kelaparan dan kemiskinan serta korelasi antara keduanya.
2. Mendeskripsikan sejarah kelaparan dan strategi adaptasi/bertahan (*coping mechanism*) yang berlaku dalam masyarakat.
3. Menganalisis pengaruh kebijakan-kebijakan serta intervensi lembaga pemerintah maupun non pemerintah terhadap ancaman kelaparan dan kemiskinan.

Melalui penelitian ini, diharapkan akan terbangun pemahaman yang lebih dalam tentang kelaparan dan kemiskinan sehingga dapat menjadi rujukan yang berguna bagi berbagai pihak (pemerintah dan lembaga non pemerintah) dalam merumuskan kebijakan-kebijakan pembangunan dan pengembangan masyarakat yang tepat dan berpihak pada masyarakat.

D. Metode dan Proses Penelitian

Desa Oelnasi, Kecamatan KupangTengah, Kabupaten Kupang, terpilih sebagai desa sampel wilayah Timor karena berdasarkan pengamatan awal, desa ini cukup dekat dengan kota Kupang sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, namun miskin. Karena dekat dengan Kota Kupang, maka desa ini cukup akrab dengan berbagai intervensi eksternal. Wilayah ini sarat dengan proses peralihan tanah, baik dengan adanya pembangunan atau proyek pemerintah (seperti proyek bendungan Tilong dan area bandara El Tari) atau oleh LSM dalam rangka pembangunan lembaga pendidikan dan sebagainya.

Pengumpulan data dilaksanakan pada bulan Maret hingga Juni 2001 di lima dusun yang ada di desa Oelnasi dengan menggunakan tiga metode utama yakni: (i) wawancara mendalam dengan informan kunci menggunakan panduan wawancara (*interview guide*), (ii) diskusi kelompok terbatas dengan sejumlah nara sumber menggunakan panduan wawancara (*interview guide*), dan (iii) *Participatory Rural Appraisal* (PRA) dengan sejumlah anggota masyarakat menggunakan instrumen panduan khusus.

Sumber informasi dikelompokkan berdasarkan metode pengumpulan data, yakni : (I) Informan kunci, terdiri dari tokoh masyarakat formal dan informal, anggota masyarakat yang menguasai sumber daya alam (tanah), anggota masyarakat yang sering mengalami kelaparan, (ii) kelompok diskusi terbatas yang terdiri dari masyarakat "miskin" dan wanita dari kelompok keluarga "miskin", (iii) Kelompok diskusi PRA yang terdiri dari masyarakat, wakil anggota masyarakat "miskin", wakil anggota masyarakat "kaya" dan pemuda.

II. Hasil penelitian

A. Gambaran umum Desa Oelnasi

Desa Oelnasi memiliki luas wilayah 22,68 km² terdiri dari 5 dusun, 7 RW dan 24 RT dengan pusat desa di dusun Tua Mekon (dusun 4). Jumlah penduduk desa pada tahun 2001 ini ialah 683 KK (menurut data Pemkab Kupang tahun 2007, jumlah KK hasil pemekaran adalah 399 dengan total 1606 jiwa, 817 laki-laki dan 789 perempuan) yang tersebar tidak merata di setiap dusun. Konsentrasi penduduk terbanyak berada di dusun I dan secara berturut-turut konsentrasi penduduk makin sedikit pada dusun II, III, IV dan V. Sejumlah 210 dari total jumlah KK di desa ini atau 66% adalah keluarga Pra-Sejahtera. Separuh penduduk desa Oelnasi merupakan penduduk usia kerja produktif (16-50 tahun). Angka kelahiran dan migrasi masuk lebih besar di bandingkan angka kematian dan migrasi keluar. Migrasi masuk karena adanya perkawinan dan adanya penduduk (keluarga) yang baru pindah ke desa ini.

Sebagian besar masyarakat Oelnasi hanya mengenyam bangku pendidikan sampai tingkat sekolah dasar dan bahkan tidak pernah bersekolah. Hanya 5% penduduk yang berpendidikan SMP dan SMA, dan tidak ada lulusan perguruan tinggi sama sekali (data tahun 2001). Untuk fasilitas pendidikan, terdapat dua SD di desa ini, sedangkan untuk pendidikan lanjutan, harus ditempuh di desa lain dalam Kecamatan Kupang Tengah, antara lain ke Noelbaki, Tanah Merah maupun Mata Air.

Iklim desa Oelnasi tidak jauh berbeda dengan iklim di kecamatan Kupang Tengah lainnya dan NTT pada umumnya, yang ditandai dengan musim kemarau yang panjang dan musim hujan yang pendek. Sumber air utama untuk pertanian adalah dari hujan, sehingga masyarakat mengolah lahan untuk ditanami padi, jagung dan umbi-umbian pada musim hujan, sedangkan pada musim kemarau masyarakat beralih menjadi pedagang kayu bakar, menjual batu yang diambil dari pekarangan dan dari tanah adat serta menyadap lontar dan gawang untuk memproduksi gula air.

Masyarakat penjual kayu bakar paling banyak berada di dusun Fatukanutu. Kayu-kayu yang dikumpulkan bukan hanya diambil dari yang sudah kering di pohon saja, tetapi lebih banyak diambil dari ranting dan batang pohon hidup (pohon kesambi) yang kemudian dikeringkan. Selain dusun Fatukanutu, semua dusun mempunyai aturan tersendiri yang telah disepakati bersama mengenai penjualan kayu bakar, yakni tidak boleh menebang pohon hidup. Pelanggaran atas aturan ini akan dikenakan denda uang sebesar Rp.50.000,- atau hewan (babi atau kambing). Pada dusun Kiu Ana yang letaknya lebih terpencil malahan terdapat larangan menjual kayu maupun batu dengan alasan akan merusak alam. Mata pencaharian penduduk Kiu Ana terarah pada penyadapan nira dari pohon lontar dan gawang kemudian diolah menjadi gula air untuk dijual.

Selain bertani dan berdagang, beternak juga merupakan mata pencarian utama penduduk dengan cara melepas bebas ternak di padang. Ada beberapa penduduk saja yang sudah membuat kandang untuk mengandangkan ternaknya. Jenis ternak yang dipelihara adalah: babi, sapi, kambing, kerbau, ayam dan itik. Berdasarkan data statistik, sebagian masyarakat desa Oelnasi adalah petani/peternak (*mix farming*) dan sekitar 13% penduduk bekerja sebagai pegawai dan berdomisili di wilayah desa Oelnasi, yakni di samping kampus Universitas Nusa Cendana dan di belakang kampus Universitas Katholik Widya Mandira.

Mengenai masalah kesehatan, kebanyakan penyakit yang pernah dan sering diderita oleh penduduk desa adalah penyakit-penyakit yang berhubungan dengan kondisi dan kualitas udara, air dan sanitasi seperti TBC, disentri, muntaber, malaria dan flu. Jika sakit, penduduk datang berobat ke Puskesmas terdekat yang berada di desa Mata Air, yang merupakan satu-satunya puskesmas di Kecamatan Kupang Tengah. Sampai tahun 2007, terdapat sebuah Pustu dan seorang bidan yang melayani di desa ini. Untuk mendukung pelayanan kesehatan ibu dan anak, terdapat 4 posyandu dan 20 kader yang melayani di Oelnasi (Pekab Kupang, 2007).

Rata-rata keadaan ventilasi rumah penduduk cukup baik, jamban juga bersih, meskipun tidak dimiliki oleh semua rumah tangga. Di sekitar rumah penduduk tidak ada sumur sehingga umumnya semua masyarakat desa memanfaatkan mata-mata air yang ada di kampung masing-masing. Khususnya di Oelbubuk (dusun III), masyarakat tidak kekurangan air untuk konsumsi.

B. Perolehan pangan masyarakat

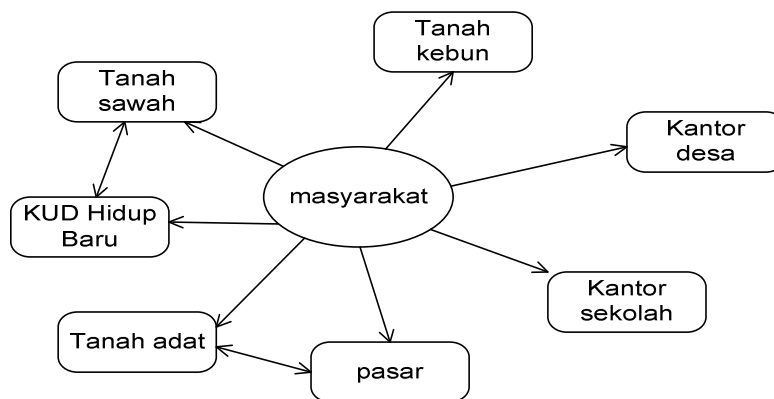
Ada dua mekanisme utama masyarakat setempat memperoleh makanan pokok, yaitu melalui produksi sendiri dan dengan cara membeli/menukar dengan hasil produksi lain. Dari kedua mekanisme ini, ada tiga cara yang lazim dilakukan yaitu cara pertama, melalui produksi sendiri yang dilakukan di tanah pekarangan/kebun/sawah milik individu, baik milik sendiri maupun orang lain dan juga di tanah adat. Jenis bahan makanan pokok utama yang diproduksi adalah jagung dan padi. Cara kedua ialah dengan cara membeli atau ditukarkan dengan komoditi lain di pasar, sedangkan cara ketiga ialah dengan membeli pangan dengan harga khusus dari pemerintah, yang hanya berlaku pada komoditi beras.

Cara pertama, yaitu produksi sendiri dilakukan untuk mengolah lahan dan menanam jagung di tanah pekarangan/kebun, biasanya dikerjakan antara bulan November sampai Maret, sedangkan menanam padi di sawah dikerjakan selama bulan Maret hingga Juni. Hanya sebagian kecil masyarakat yang memiliki sawah sendiri; sebagian besar menggarap sawah milik orang lain, terutama di Tarus – Noelbaki. Saprodi (sarana produksi) pendukung kegiatan bertanam dibeli di KUD (Koperasi Unit Desa) Hidup Baru, Tarus.

Cara kedua memperoleh makanan yaitu dengan cara membeli atau menukar dengan komoditi lain di pasar. Untuk kelompok masyarakat non-petani seperti pegawai biasa dan PNS, uang yang digunakan adalah dari gaji bulanan mereka, sedangkan bagi petani, sangat bergantung pada kegiatan yang dilakukan di tanah adat seperti berkebun, menggembalakan ternak (sapi), mengiris pohon tuak, serta mengumpulkan *bebak* dan kayu kering. Selain berkebun yang bersifat musiman, aktifitas di tanah adat ini dilakukan setiap hari, terutama apabila terjadi gagal panen. Umumnya masyarakat datang ke pasar setelah menyelesaikan kegiatan berkebun dan sebagainya di tanah adat, jika mereka sedang perlu menjual dan membeli makanan lain, terutama beras.

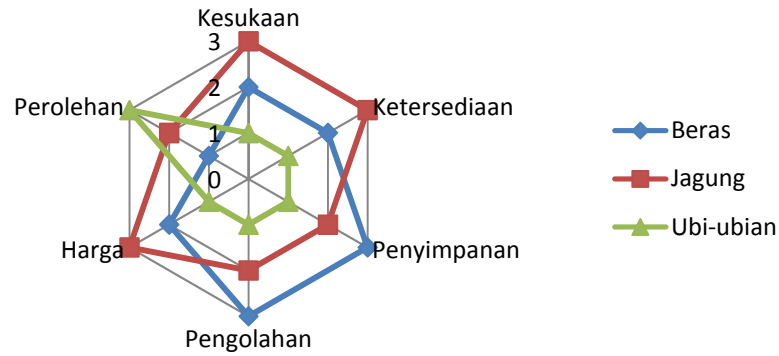
Cara ketiga, seperti yang sudah dipaparkan di atas, adalah dengan membeli bahan pangan murah, dalam hal ini beras, dari pemerintah, melalui OPK (Operasi Pasar Khusus), dengan harga Rp.1.000/kilogram. Penjualan beras yang disebut OPK ini disalurkan lewat pemerintah desa dan dilakukan di kantor desa.

Dari sketsa mobilitas penduduk di bawah (Gambar 1), dapat dilihat bahwa kebanyakan pergerakan masyarakat berkisar di sekitar tanah baik sawah, kebun maupun tanah adat, dan pasar, termasuk juga KUD sebagai tempat membeli saprodi. Kantor desa menjadi penting dalam peranannya sebagai ‘pasar khusus’ untuk membeli beras murah. Sedangkan kantor sekolah berkaitan dengan kegiatan belajar anak sekolah.



Gambar1. Sketsa mobilitas penduduk Desa Oelnasi (2001)

Terkait dengan pilihan makanan pokok, preferensi pertama masyarakat adalah jagung, sebab kalori (tenaga) yang dihasilkan untuk bekerja lebih besar, -walaupun rasanya tidak se enak beras, dan ketersediaannya (di lumbung) lebih banyak karena diproduksi sendiri. Kelemahannya ialah bahwa jagung lebih mudah rusak bila disimpan, harganya mahal dan lebih sulit dibeli di pasaran serta lebih sulit diolah dibanding beras.

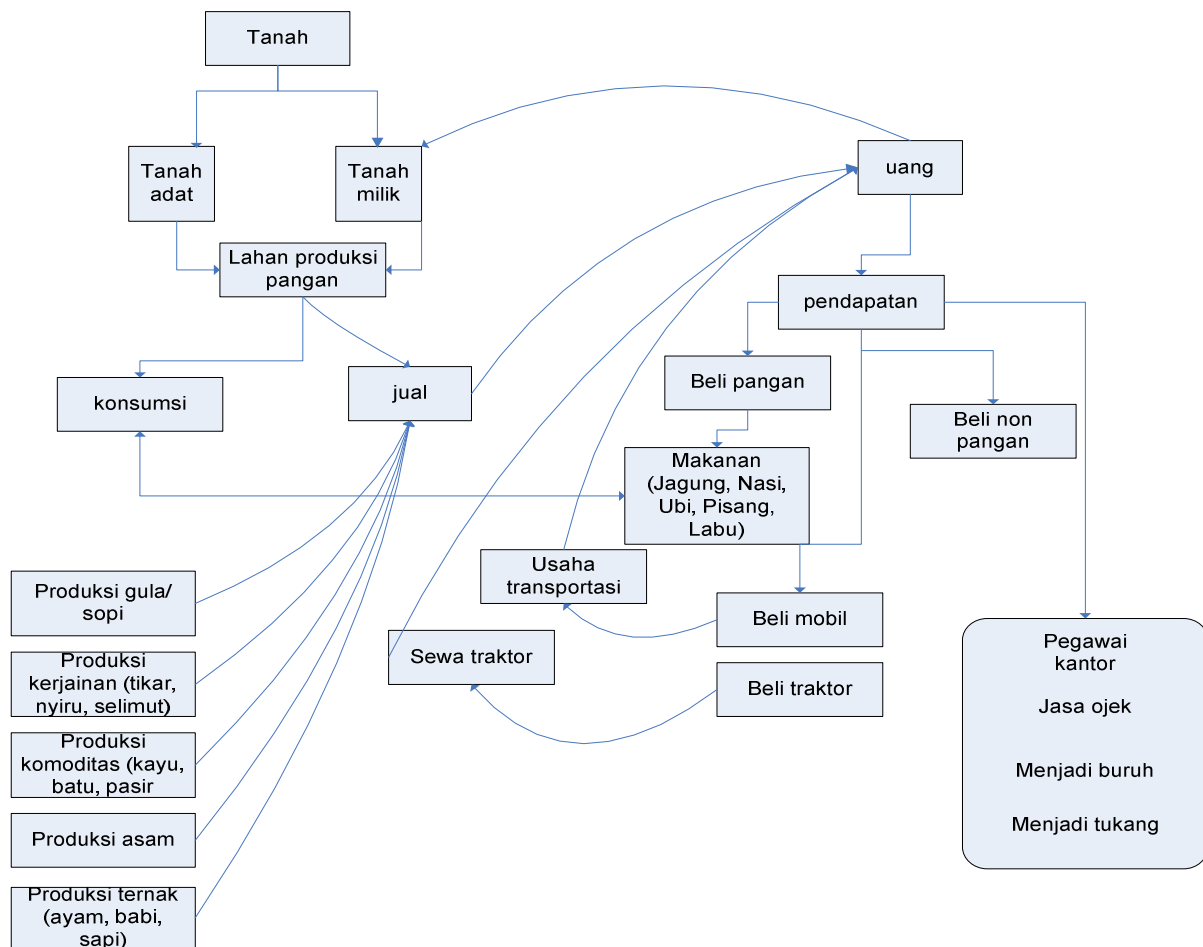


Gambar 2 Pemingkatan beberapa jenis makanan pokok

Di sisi lain, beras merupakan pilihan utama bagi masyarakat yang memperoleh makanan pokok dengan cara membeli (atau dipertukarkan dengan komoditi lain), karena gampang dibeli dan harganya lebih murah dibandingkan jagung, terutama melalui OPK. Selain itu beras juga dipilih karena pengolahannya (menanak) lebih mudah dan rasanya lebih enak walaupun kurang menghasilkan energi untuk bekerja. Penelusuran lebih lanjut tentang cara (mata rantai) perolehan makanan pokok (jagung dan beras serta ubi-ubian) dan ancaman yang mungkin terhadap mata rantai tersebut dilakukan dengan mempelajari pemingkatan makanan sebagaimana yang digambarkan dalam diagram di atas (Gambar 2). Dari sisi perolehan, ubi-ubian dan jagung dinilai sangat mudah, namun keduanya berbeda sangat kontras bila diukur dari variabel kesukaan, ketersediaan dan harga. Sedangkan beras dan jagung berbeda dalam ke enam variabel baik kesukaan, ketersediaan, perolehan, harga, pengolahan maupun kemudahan penyimpanan. Keunggulan jagung adalah pada variabel kesukaan, ketersediaan serta harga, sedangkan beras terletak pada pengolahan dan penyimpanan.

Pangan yang diproduksi sendiri memang selalu tidak mencukupi untuk konsumsi keluarga selama setahun, yaitu dari musim panen ke musim panen berikutnya, namun untuk memenuhi kebutuhan ini, biasanya ditutupi dengan memproduksi komoditi lain, terutama gula/sopi, pengumpulan kayu dan batu, serta pengumpulan sayur mayur untuk dijual ke pasar. Uang yang diperoleh digunakan untuk membeli makanan pokok terutama beras.

Selengkapnya, dalam Gambar 3 (di bawah) disajikan secara visual bagaimana skema perolehan pangan masyarakat desa Oelnasi.



Gambar 3. Skema Perolehan Pangan Desa Oelnasi (2001)

C. Kelaparan dan kemiskinan

1. Kelaparan (*amnahas*)

Berkaitan dengan ketersediaan pangan hasil produksi sendiri, masyarakat mengenal dua macam situasi lapar yaitu saat pangan tidak cukup dan saat pangan cukup. Saat pangan tidak cukup, atau yang dikenal sebagai *amnahas* (kelaparan) adalah saat produksi pangan tidak dapat memenuhi kebutuhan keluarga atau saat gagal panen. Kebalikan dari *amnahas* (kelaparan) adalah *amsenat* (kenyang, pangan tersedia cukup), yang diukur dari cukup tersedianya jagung, labu, kacang, padi, kacang turis.

Sedangkan berdasarkan siklus produksi kebun/ladang, terdapat bulan-bulan dimana terjadi kelaparan (*fun amnahas*) karena persediaan telah menipis bahkan telah habis. Kelaparan pada bulan-bulan tersebut (*fun amnahas*=bulan kelaparan) merupakan kejadian rutin bagi masyarakat desa Oelnasi, atau dapat dikatakan sebagai kelaparan biasa. Panjangnya *fun amnahas* berbeda antar keluarga. *Fun amnahas* yang normal terjadi antara bulan September hingga Februari/Maret, namun bagi keluarga miskin dan/atau keluarga yang kurang memiliki akses terhadap tanah, *fun amnahas* dapat terjadi sejak bulan Mei/Juni. Bulan-bulan kenyang (*fun amsenat*) umumnya terjadi antara bulan Maret hingga Agustus.

Masyarakat dapat menduga akan terjadinya *amnahas* berdasarkan kondisi iklim terutama dari keteraturan turunnya hujan. Secara khusus, ciri-ciri suatu keluarga yang telah mengalami

kelaparan adalah apabila keluarga tersebut mulai membeli jagung dan beras di pasar atau keluarga tersebut mulai meminjam pangan kepada tetangga atau keluarga terdekat dengan syarat akan mengganti setelah panen.

Pada tahun-tahun tertentu terjadi gangguan produksi dan kegagalan panen sehingga terjadi kelaparan luar biasa yang meluas pada semua anggota komunitas (*ton-amnahas* = tahun kelaparan) karena berbagai faktor, terutama faktor politik (pendudukan Jepang dan peristiwa "pemberontakan" PKI), faktor perubahan ekologi (adanya serangan hama) dan faktor iklim (curah hujan) yang sangat minim (pada peristiwa *El-Nino*) atau sangat banyak (peristiwa *La-Nina*). Kegagalan produksi paling akhir adalah karena faktor cuaca terjadi sejak tahun 1999 hingga saat tulisan ini dibuat pada tahun 2001.

Tabel di atas merupakan ringkasan sejarah *ton-amnahas* yang di alami masyarakat Oelnasi, faktor penyebab dan mekanisme atau pola konsumsi makanan yang diselesaikan dalam rangka menghadapi *amnahas* tersebut.

Tabel 1. Pola Konsumsi Dalam Masa Krisis 1942-2001

Tahun	Penyebab	Pola konsumsi
1942-1945	Pada masa pendudukan Jepang masyarakat ketakutan dan bersembunyi, tidak dapat mengerjakan kebun	Putak dan Nebu
1950	Gagal panen karena serangan hama belalang	Putak dan Nebu
1963-1965	Krisis ekonomi-politik nasional dan gagal panen	Putak dan Nebu
1967-1980	Gagal panen karena curah hujan tidak teratur	Putak dan Nebu
1982-1983	Kemarau panjang	Jagung dan Beras
1998-2001	Curah hujan tidak teratur dan kemarau panjang	Jagung dan Beras

2. Kemiskinan (*manu'it* atau *ma'mui*)

Kemiskinan dialami orang yang selalu berkekurangan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (*a'nuka*) atau orang yang selalu merasa 'lemah' dalam kebutuhan hidupnya terutama kebutuhan pokok seperti makanan dan pakaian (*a'olet*) sehingga orang tersebut tidak memiliki "apa-apa" (*atoni ama 'muit* atau *ama 'muit*).

Sebaliknya, orang kaya diidentifikasi sebagai orang yang mempunyai kemampuan untuk (melakukan) apa-apa (*atoni amu'it* atau *amu'it*), orang yang hidupnya lebih baik (*atoni alekot*) dan orang yang mampu memenuhi kebutuhan hidupnya lebih dari sekedar makanan pokok (*atoni abe'it*).

Ukuran yang digunakan untuk dikotomi "kaya-miskin" dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu kepemilikan aset, ketersediaan pangan dan etos kerja. Karakteristik orang kaya dan orang miskin berdasarkan ukuran lokal sebagaimana digambarkan dalam Tabel 2:

Tabel 2. Multi-Kriteria Kaya-Miskin

Kriteria	Orang Miskin	Orang Kaya
Kepemilikan ternak (sapi)	Tidak memiliki sapi, hanya memelihara sapi milik orang lain	Memiliki banyak ternak (lebih dari 20 ekor)

Kepemilikan tanah	Tidak memiliki tanah atau hanya memiliki tanah pekarangan dan tidak memiliki sawah	Menguasai, mewarisi, memiliki tanah yang luas serta memiliki sawah dan traktor.
Kualitas rumah tinggal	Rumah darurat, ukuran kecil, dinding bebak, reot, beratap daun lontar kusam, berlantai tanah, serta fasilitas dalam rumah sangat sederhana	Rumah permanen, beratap seng, berlantai tanah, serta memiliki barang mewah untuk ukuran desa seperti radio, tape, TV, kendaraan bermotor dll.
Sandang	Pakaiannya tak pernah diganti-ganti	Pakaian mereka dapat diganti-ganti.
Kecukupan pangan	Kekurangan pangan sepanjang tahun (<i>fun amnahas panjang</i>)	Mengalami <i>fun amnahas</i> lebih singkat
Cara perolehan pangan	Setiap hari menjual kayu dan batu atau apapun demi memperoleh pangan	Menjual kayu dan batu untuk membeli kebutuhan non-pangan seperti gula pasir, kopi, sirih pinang dll.
Pengelolaan pertanian	Pekarangan rumahnya tidak terdapat tanaman umur panjang, punya lahan pertanian dan anak tapi tidak mampu mengolahnya	Anak-anak tidak sekolah karena harus menjaga ternak dan harus mengerjakan sawah
Etos kerja	Malas bekerja untuk merubah hidupnya lebih baik, karena sejak kecil atau masa muda tidak dibiasakan untuk bekerja.	Tidak membagikan pangan kepada tetangga yang lapar dan miskin, sebab orang miskin juga punya anak yang mampu bekerja.
Pekerjaan dan status sosial	Mata pencaharian menjual bebak, bambu dan kayu kering serta iris tuak, yang statusnya lebih rendah di mata masyarakat.	Mempunyai peluang besar untuk dipilih menjadi aparat pemerintah desa yang statusnya lebih tinggi di mata masyarakat.

Proporsi masyarakat miskin berdasarkan ciri-ciri pembeda tersebut hanya 26% sedangkan berdasarkan ukuran pemerintah desa, terdapat 81% keluarga pra sejahtera. Perbedaan tersebut terjadi karena adanya perbedaan indikator kesejahteraan yang digunakan.

Menurut anggapan masyarakat, kemiskinan disebabkan oleh sejumlah faktor, diantaranya adalah faktor keturunan, yaitu karena '*nai-auf*' (nenek moyang)-nya memang sudah miskin. Anggapan ini mengatakan bahwa walaupun ada usaha untuk mengentaskan diri dari kemiskinan namun usaha tersebut tidak pernah berhasil, bahkan kebutuhan pangannya pun tidak tercukupi. Kemalasan juga merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan karena ada orang yang dianggap malas berkebun dan mengiris tuak sehingga mereka sulit keluar dari kemiskinan.

Pada kenyataannya, orang miskin umumnya selalu mencoba untuk mengerjakan apa saja yang langsung mendatangkan uang seperti menjadi buruh proyek, menggali dan menjual pasir, namun hasil usaha tersebut setiap harinya hanya habis digunakan untuk makan dan minum pada hari itu juga. Ada juga yang bekerja menggarap sawah milik orang lain, namun itupun hasilnya langsung dijual karena kebutuhan pangan yang mendesak walaupun harga jual saat itu masih sangat rendah.

Kemiskinan dapat pula terjadi pada mereka yang semula tergolong kaya dan menguasai tanah. Mereka tidak memiliki pengetahuan dan ketrampilan bisnis yang memadai namun beralih mata pencarian dari sektor pertanian ke sektor dagang dan jasa. Mereka menjual tanah untuk membeli mobil transportasi umum atau membuka usaha kecil (kios mini) tanpa

pengetahuan dan ketrampilan yang memadai sehingga seringkali mengalami kegagalan usaha dan bangkrut.

Sejumlah penguasa tanah hanya mengharapkan pangan yang diproduksi dari pekarangan saja sedangkan tanah yang sangat luas dan dikuasainya tidak dimanfaatkannya. Mereka yang mengalami kemiskinan karena faktor ini dianggap tidak punya kebiasaan berhemat dan karakternya malas karena tidak dibiasakan bekerja keras dari kecil. Adapula orang kaya yang menjadi miskin karena cacat atau karena sakit sehingga membutuhkan biaya pengobatan yang besar.

D. Upaya menghadapi lapar

Pangan yang tersedia dari hasil produksi sendiri umumnya hanya digunakan untuk tujuan konsumsi, tidak untuk dijual atau dibagikan karena seringkali tidak mencukupi sampai musim panen berikutnya. Pangan juga dipakai untuk keperluan pesta baik dalam rumah sendiri maupun dalam lingkungan kampung sesuai adat.

Fun-amnesat yang umumnya dimulai pada bulan Maret (musim panen) terjadi bersamaan dalam kampung. Hasil panen (jagung) disimpan di atas loteng dapur untuk diasapi. Maksud pengasapan adalah agar jagung dapat bertahan lama dan tidak dimakan hama. *Fun-amnesat* tersebut dialami maksimal lima bulan (hingga bulan Juli), namun kadang-kadang jagung yang disimpan sudah habis pada bulan Mei.

Menghadapi ancaman kekurangan pangan, sejumlah aktifitas biasanya dilakukan masyarakat untuk memperoleh pendapatan. Aktifitas yang dilakukan kaum lelaki adalah memotong *bebak*, daun gewang, kayu kering dan menggali batu dan pasir kali untuk dijual, sedangkan wanita menganyam tikar dan nyiru serta mengumpulkan hasil hutan yang dapat dijual termasuk mengumpulkan kayu bakar.

Beberapa keluarga menanam sayur pada bulan Mei hingga Oktober untuk dijual ke pasar-pasar terdekat seperti Oesapa atau Tarus. Sayur-sayuran yang dijual diambil dari pekarangan seperti daun singkong, turis, pucuk labu dan lain-lain. Bagi keluarga yang memiliki ternak (ayam, babi sapi), khususnya yang tergolong kaya, ternak tersebut akan dijual untuk dipertukarkan dengan makanan apabila menghadapi kelaparan.

Selain dari penjualan berbagai jenis hasil alam tersebut, penduduk mencari penghasilan tambahan dengan menjadi buruh. Umumnya anak laki-laki dewasa bekerja di proyek Tilong, sedangkan kaum bapak yang memiliki ketrampilan menjadi tukang kayu dan batu. Kerja tukang kayu dan batu hanya sesekali bila ada yang memerlukan tenaga dan keahliannya. Penghasilan yang didapat dari berbagai aktifitas tersebut kemudian digunakan untuk membeli makanan pokok, yaitu beras dan jagung.

Pada dusun III dan dusun IV yang memiliki tegakan pohon lontar dan gewang yang banyak, masyarakat menyadap nira kemudian diolah menjadi *gula air* untuk dijual. Minimal seorang dapat menyadap 7-8 pohon sehari. Pekerjaan menyadap nira dilakukan pada pagi hari yaitu pukul 06.00-10.00 dan sore hari pada pukul 14.00-18.00. Sedangkan tenggang waktu antara pukul 10.00-14.00 dipakai untuk memasak gula. Tugas memanjat dan menyadap dilakukan laki-laki (suami) sedangkan ibu dan anak-anak bertugas mencari kayu bakar dan memasak nira menjadi *gula air* untuk dijual ke pasar terdekat.

Nira juga disuling secara tradisional menjadi minuman *sopi* dan dijual dengan harga Rp.2.000,- per botol. Sebelum tahun 1999 (masuknya bendungan Tilong), selain menjual gula dan *sopi*, mereka juga menjual *bebak* (pelepah gawang untuk dinding rumah), *mopuk* (belahan batang gawang atau lontar yang dipakai sebagai bahan bangunan) yang diambil dari hutan gawang dan lontar yang berada di areal genangan Tilong dan yang sudah terdusur. Akibat tergenangnya lahan Tilong, ketergantungan terhadap penjualan gula dan *sopi* untuk mengatasi kelaparan semakin tinggi.

Untuk menghadapi kelaparan, sejak tahun 1999 orang juga mulai menjual tanah. Namun selain untuk membeli pangan, uang yang didapat juga dipakai untuk membeli bahan bangunan dan barang mewah lainnya. Mereka yang menjual tanah berasal dari '*auf tuaf*' yang mempunyai tanah banyak.

E. Kepemilikan dan penguasaan tanah

Selain air, tanah merupakan sumber daya alam terpenting dalam proses produksi pertanian. Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa tanah merupakan faktor krusial bagi keamanan pangan suatu keluarga dan komunitas karena tanah merupakan jalur utama penyediaan pangan dengan produksi sendiri. Kemampuan suatu keluarga dalam memproduksi sendiri makanannya sangat tergantung pada luas tanah yang diolah. Faktor ini yang diidentifikasi sebagai faktor penyebab kerawanan pangan di Oelnasi, bahkan penguasaan tanah merupakan salah satu tolok ukur kemiskinan.

Masyarakat Oelnasi membagi jenis lahan menurut fungsinya sebagaimana yang diuraikan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Jenis Lahan dan Fungsinya di Oelnasi

Jenis Lahan	Fungsi	Status
<i>Poon</i> (pekarangan)	Mendirikan rumah tinggal, menanam tanaman-tanaman umur panjang seperti kelapa, pisang dan berkebun (tanam ubi dan jagung)	Hak milik
<i>Kotif</i> (tanah-tanah kosong, tanah adat)	Melepas ternak peliharaan, menyadap nira dari pohon-pohon lontar yang tumbuh dan juga dapat berkebun	Dimiliki secara bersama, ada yang milik perorangan
<i>Mepat dan Nasi</i> (hutan)	Mengumpulkan kayu kering, bebak (pelepah dari gawang), juga kayu-kayu untuk pembangunan	Dimiliki secara bersama-sama oleh anggota persekutuan
<i>Lele</i> (kebun)	Berkebun, untuk menanam tanaman-tanaman konsumsi khususnya jagung, kacang-kacangan, ubi-ubian dll	Hak milik
<i>Aen Oek</i> (sawah)	Khusus untuk menanam padi dan kacang panjang	Hak milik

Ada dua hak atas tanah yang dikenal di Oelnasi, yakni hak milik atas tanah pekarangan dan hak pakai bersama atas tanah adat. Untuk tanah yang masih dimiliki secara adat atau

bersama-sama, setiap orang dalam lingkungan kampung bebas mengolahnya untuk kebutuhan pangannya. Tanah adat tetap dikuasi oleh kepala suku yang disebut *auf tuaf* (tuan tanah).

Setiap keluarga diberi hak milik atas sebidang tanah berukuran 40 x 50 meter yang ditentukan bersama dan atas persetujuan *auf tuaf*, tak terkecuali siapa dia, dari golongan manapun dia. Pada lokasi tersebut dapat dibuat rumah tinggal dan dijadikan areal pertanian pada pekarangan rumah tersebut serta dapat dibuatkan sertifikat hak milik. Tanah pertanian ini merupakan basis utama produksi pangan desa Oelnasi.

Penentuan batas pekarangan dilakukan secara adat, yakni keluarga yang bersangkutan menghadap *auf tuaf* untuk meminta sebidang tanah pekarangan untuk rumah dan mengusahakan kebun atau ladang. Letaknya dipilih oleh keluarga yang bersangkutan. Yang berhak mendapatkan tanah adalah anak laki-laki sedangkan anak perempuan diperhitungkan akan menikah dan 'keluar' mengikuti suaminya.

Setiap kampung memiliki satu *auf tuaf*, dan umumnya satu dusun terdiri dari satu kampung yang berarti terdapat satu *auf tuaf*. Di dusun (kampung) Oelnasi, tanah dikuasai Z.A. Manhau sebagai *auf tuaf* yang mengepalai dan menjaga tanah adat. *Auf tuaf* di desa Kaniti adalah Yakob Sabbath sedangkan di dusun Matani terdapat beberapa *auf tuaf*, yaitu Osias Tosi, Zakarias Tosi, Isaak Sabaat dan keluarga Takuba.

Karena tidak ada kepemilikan perorangan, maka semua warga boleh menggarap tanah adat untuk mencukupi kebutuhan pangannya, namun tidak boleh dijual. Masyarakat dilarang menjual tanahnya, apalagi tanah adat, termasuk mengambil batu atau menebang pohon hidup untuk dijual karena dianggap merusak hutan.

Para pendatang (*anoa-amnemat*) tidak mempunyai akses kepada kepemilikan tanah karena sewaktu-waktu harus meninggalkan kampung, dan tanah yang telah digunakan harus diserahkan kembali kepada *auf tuaf*. Pendatang (*anoa-amnemat*) mendapat hak guna tanah untuk rumah tinggal dan membuat kebun di tanah adat dengan cara meminta secara adat kepada *auf tuaf* (*puah manus neu auf tuaf*). Pendatang yang menetap karena "kawin masuk" tidak dibagikan tanah pekarangan sebagai hak milik karena dianggap telah dibagikan kepada mertuanya sebagai pemilik. Mereka juga diberi hak pakai atas tanah adat yang ada, guna mengusahakan pangan bagi diri dan keluarganya.

Namun pola pemilikan tanah di desa Oelnasi mulai mengalami perubahan, dimana tanah di desa telah mulai dijual oleh penduduk. Dalam skala kecil hal itu dilakukan oleh individu yang menjual tanah pekarangan miliknya, dan dalam skala besar dilakukan oleh *auf tuaf*. Namun kepada siapa tanah itu dijual harus disepakati bersama. Penjualan tanah terbesar terjadi di Matani sejak tahun 1982, kepada individu atau lembaga tertentu untuk pembangunan tempat tinggal, biara, kampus perguruan tinggi (Undana dan Unwira) serta pembebasan tanah oleh TNI-AU untuk bandar udara.

F. Program-program berkaitan dengan kemiskinan

Pada tahun 1958 pemerintah mengambil kebijakan membuat saluran irigasi dari sungai *Tua ahanat* kelokasi sawah cetakan di dusun Kaniti, tepatnya di tanah adat milik keluarga Amabi dan Lakbanu. Semua masyarakat yang terlibat dalam pembuatan dan penggalian saluran irigasi tersebut diberi hak milik tanah sawah seluas setengah hektar per keluarga. Warga

masyarakat pemilik tanah di *Tua ahanat* terdiri dari tiga keluarga yakni Lorens Amabi (alm), Filmon Amabi dan Yoseph Lakbanu, karena pada saat itu baru merekalah yang menempati kampung *Tua ahanat*. Sebagian pemilik tanah ketiga keluarga tersebut masing-masing mendapat bagian sawah yang paling besar yakni berturut-turut 2 ha, 2 ha, dan 1 ha. Dengan program tersebut, anggota masyarakat yang sebelumnya tidak memiliki tanah sawah, akhirnya memiliki tanah sawah karena program tersebut dikaitkan dengan retribusi lahan.

Dalam mengatasi kemiskinan, pemerintah menelorkan program bantuan IDT sejak tahun 1996. Program IDT di desa Oelnasi dipatok sebesar Rp. 200.000,- untuk usaha kios dan Rp. 500.000,- untuk pemeliharaan ternak sapi dan babi. Namun program IDT ini tidak didistribusikan secara merata di semua dusun, misalnya masyarakat RT 15 (Tua Ahanat) yang walaupun sudah mendaftarkan nama namun tidak pernah mendapatkan bantuan tersebut, padahal kampung-kampung lain yang dekat dengan pusat dusun (Fatu Kanutu, Aekase dan Oepunu) telah mendapatkan bantuan. Bantuan-bantuan lain yang pernah ada di Oelnasi tapi tidak pernah didapatkan oleh warga dusun RT 15 Tua Ahanat adalah bantuan pendidikan untuk anak-anak, bantuan kesehatan WC umum, bak air minum, seng, semen, babi Banpres, dan sapi paket bantuan program JPS. Semua bantuan tersebut berkaitan dengan pengentasan kemiskinan.

Pada tahun 1997, masuk proyek IFAD (International Fund for Agricultural Development), di mana setiap KK mendapat hak milik berupa tanah seluas 45x100 m lengkap dengan sertifikat dan surat pajak serta sudah dipagari dengan kawat duri. Pada tanah tersebut di tanam jambu mente dan jagung hibrida dengan bibit yang dibagi-bagikan oleh pihak proyek. Walaupun demikian, banyak keluarga yang tidak mau menjadi anggota IFAD tersebut karena tidak mau membayar pajak, sehingga yang terdaftar hanya sebanyak 63 KK saja. Oleh sejumlah masyarakat program ini dianggap baik karena tanah yang dibagikan dapat menjadi milik pribadi mereka bahkan disertai sertifikat hak milik.

G. Program-program berkaitan dengan rawan pangan

Setelah program irigasi dan pencetakan sawah di dusun Kaniti yang disertai redistribusi lahan sawah, masyarakat juga mulai mengolah lahan sawah untuk memenuhi kebutuhan pangan. Setiap tahun sawah hanya bisa diolah satu kali yakni pada musim hujan, karena humus tanah semakin berkurang dan juga adanya serangan hama (belalang hijau dan tikus), sehingga panen semakin berkurang. Untuk mengatasinya sejak tahun 1986 masyarakat membeli pupuk dan pestisida.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir hanya dua kali masyarakat diberikan penyuluhan oleh PPLP (1996 dan 1999) tentang pengolahan tanah yang baik serta bagaimana mengatasi hama padi. Dalam penyuluhan ini masyarakat mendapat sumbangan pupuk dan pestisida tetapi sumbangan ini harus diganti dengan padi setiap kali panen sesuai harga pupuk dan pestisida. Satu hektar sawah membutuhkan 4 karung pupuk (campuran Urea, TSP, KCI) dan empat botol pestisida (8 liter). Pupuk tersebut diganti dengan 28 kaleng padi dan pestisida dengan 16 kaleng padi atau total padi yang digunakan untuk membayar sarana produksi setiap hektar sawah sebesar 44 kaleng padi, sehingga masyarakat merasa lebih baik mereka sendiri yang membeli sendiri pupuk dan pestisida. Sisa padi kemudian harus dibagi menjadi tiga bagian sebanyak 56 kaleng atau 18,67 kaleng perbagian. Pola seperti ini dianggap merugikan karena

bagian yang diperoleh sangat kecil, seperti yang dikatakan oleh seorang peserta PRA, "*Oleh karena hasil panen yang sedikit sekali di peroleh itu akibatnya kami hanya bisa makan sampai bulan September. Selanjutnya kami harus beli sampai bulan April*".

Program utama yang terkait dengan rawan pangan dalam dua tahun terakhir adalah OPK beras bagi keluarga yang rawan pangan, dengan syarat mereka termasuk kategori keluarga pra-sejahtera dan keluarga miskin. Nama KK didaftarkan kepada ketua RT dengan menyetorkan uang sebanyak Rp.20.000 untuk mendapatkan 20 kilogram beras. Jika mereka memenuhi syarat tapi tidak dapat menyetor uang tersebut, jatahnya tetap tidak bisa diambil. Sebaliknya mereka yang mempunyai uang walaupun tidak memenuhi syarat KK miskin, bisa mendapatkan beras jatah KK miskin yang tidak mampu mengambil tersebut.

Serupa dengan OPK masyarakat juga pernah menerima paket bantuan dari donor/LSM pasca krisis ekonomi tahun 1998 untuk para janda, duda dan yatim piatu berupa beras sabun, minyak goreng, mie instan, susu dan ikan kalengan. Operasionalisasi dari program ini serupa dengan program OPK, namun distribusinya tidak merata dan tidak tepat sasaran.

Beberapa program yang kurang diterima masyarakat berkaitan dengan keamanan pangan mereka adalah bantuan jambu mente dan jagung hibrida (program IFAD) dan saluran irigasi dari bendungan Tilong, karena membutuhkan lahan yang luas yang akan mempersempit tanah ladang dan lahan peternakan yang dikuasai secara adat.

H. Upaya peningkatan produksi pangan: kontroversi pembangunan bendungan Tilong

1. Rencana Proyek

Dalam rangka pengadaan air bagi pengembangan irigasi dan penyediaan air baku di Kota Kupang dan sekitarnya, maka sejak tahun 1997, Depertemen Pekerjaan Umum, melalui Kantor Wilayah Provinsi NTT merencanakan dan melakukan pembangunan Bendungan Tilong yang terletak di desa Oelnasi. Pembangunan bendungan dan jaringan irigasi Tilong, dengan luas genangan 201 Ha diharapkan dapat menampung air sebanyak 28.578.000m³, dengan proyeksi pemenuhan akan kebutuhan air untuk irigasi pertanian seluas 1448 ha (540 ha sawah yang sudah ada dan 944 ha yang akan dicetak) dan 150 liter/detik untuk keperluan domestik air di Kota Kupang.

Pembangunan bendungan Tilong juga diharapkan akan menghasilkan pencetakan sawah baru seluas 944 Ha yang terletak pada tiga tempat yang berbeda yaitu 303 Ha dalam wilayah desa Oelnasi, 233 Ha terletak dalam wilayah desa Oelpuah dan 404 Ha terletak dalam wilayah desa Oelfafi. Lahan-lahan yang telah direncanakan untuk pencetakan sawah baru sedang berada dalam tahap pembersihan saat studi ini dilakukan. Pekerjaan selanjutnya adalah menunggu air irigasi dari bendungan.

Karena pembangunan Bendungan Tilong berada di atas tanah milik masyarakat yang sedang berdiam di atasnya, maka dilakukan pembebasan lahan, yang luasan totalnya adalah 205,4 Ha dengan perincian sebagai berikut :

- Bendungan: 201 Ha terdiri dari 56,3 Ha yang diolah masyarakat sehingga perlu adanya pembebasan yang terdiri dari tanah pertanian tadah hujan 6 Ha, tanah kering produktif 12,6 Ha, tanah non produktif 37,7 Ha dan sisanya 144,7 ha (kawasan hutan produksi terbatas) yang telah diselesaikan dengan kesepakatan "pinjam pakai" oleh pihak

Kehutanan dengan pemerintah Daerah.

- Jaringan irigasi: untuk jaringan irigasi tidak ada pembebasan lahan karena kesepakatan tua adat menyerahkan lahannya untuk pencetakan sawah baru yang kemudian didistribusikan kembali kepada tua adat yang selanjutnya dikelola oleh masyarakat. Daerah yang akan dijadikan pencetakan sawah baru sebagian terdiri dari hutan belukar dan sawah tadah hujan.
- Jaringan pipa : 4,4 Ha dihitung dari panjang pipa 14519 m dengan lebar 2 meter sisi kiri dan kanan serta 3 bangunan reservoir masing-masing 0,5 Ha. Daerah yang dilalui jalur pipa dan bangunan reservoir adalah semak belukar.
- Rencana pembangunan bendungan dan jaringan irigasi Tilong yang lokasinya berada dalam kawasan hutan telah mendapat surat persetujuan dari Kakanwil Kehutanan NTT dengan cara *pinjam pakai* dari kehutanan ke pihak proyek.

2. Konflik terkait proyek

Pembangunan Bendungan Tilong memicu munculnya konflik baik vertikal (antara masyarakat dan pemerintah) maupun horisontal (antara masyarakat dan masyarakat) terkait dengan penggusuran/pembebasan tanah. Tanah yang tergusur tersebut sebagian besar merupakan tanah adat suku Nome-Laktosi.

Bagi masyarakat adat suku Nome-Laktosi, tanah mempunyai nilai sejarah, budaya dan ekonomi. "*Penentuan batas-batas yang ada penuh dengan darah. Darah nenek moyang kami tertumpah untuk tanah ini*", ungkap seorang peserta PRA. Ungkapan ini menunjukkan bahwa tanah yang dimiliki punya beban sejarah karena diperoleh dengan tumpahan darah. Tanah yang ada tidak boleh dijual, karena dianggap sama dengan menjual nenek moyang sendiri, padahal hasil jerih payah nenek moyang tidak dapat dinilai dengan uang. Mempunyai nilai budaya, artinya budaya dikembangkan dan terus dilestarikan turun-temurun, misalnya budaya sopan-santun, gotong-royong, sistem pengolahan tanah, sistem pewarisan dan lain sebagainya. Kehilangan tanah artinya kehilangan budaya. Secara ekonomis, tanah merupakan faktor produksi yang paling penting karena masyarakat mengambil makan dan minum, oleh karena itu kebergantungan mereka terhadap tanah sangat besar dan sulit dipisahkan. Salah satu indikator bahwa seseorang masuk kategori orang miskin adalah luas tanah yang ia miliki. Dengan diambilnya tanah mereka, semua warga harus benar-benar dipaksa bekerja ekstra menambah penghasilan keluarga.

Masyarakat merasa pemerintah melakukan ketidakadilan karena ganti rugi yang diberikan tidak memadai (hanya "uang sirih pinang") sementara mereka harus kehilangan tanah yang merupakan sumber penghidupan mereka, di mana mereka memproduksi makanan dan mendapatkan penghasilan. "*Pemerintah sebenarnya berupaya membunuh kami secara halus*", demikian ungkapan seorang tokoh masyarakat yang menggambarkan ketidakadilan tersebut.

Uang ganti rugi yang diberikan pemerintah untuk pembebasan tanah adalah sebesar Rp.150,- per meter persegi untuk tanah kering dan Rp.200,- per meter persegi untuk tanah sawah. Warga yang tanahnya dibebaskan direncanakan akan diarahkan untuk mengusahakan lahan di tempat lain. Mereka juga diarahkan untuk berusaha dibidang usaha ekonomi yang lain,

seperti membuka kios dan lain sebagainya, sambil menunggu realisasi janji pemerintah terkait kompensasi pembebasan tanah tersebut.

Sejumlah tokoh adat menyampaikan keluhan mereka mengenai kejelasan janji-janji pemerintah berkaitan dengan penggusuran tanah untuk pembangunan bendungan Tilong melalui sebuah surat kepada pemerintah dan para wakil rakyat. Masyarakat mengatakan bahwa tumbuh-tumbuhan yang hidup diatas tanah gusuran tersebut dan lokasi bahan galian C tersebut tidak perlu diperhitungkan harganya untuk diganti dengan uang, tetapi ganti ruginya, pemerintah diharapkan memberikan kompensasi berupa:

- Membangun perumahan rakyat sebanyak 25 unit di lokasi pengambilan batu, agar tanah tidak diterlantarkan begitu saja.
- Pengaspalan jalan dari Tilong ke Oelbubuk, pengerasan jalan dari Oelbubuk ke Oelnasi.
- Meminta agar segala kearsipan yang berhubungan dengan masyarakat dan pemerintah, tentang proyek pembangunan Tilong diberikan kepada masyarakat sebagai pegangan.

Bila ini tidak dapat direalisasikan, maka mereka meminta agar tanah mereka yang telah tergusur itu diperhitungkan dengan harga yang berlaku sekarang yakni Rp.15.000,- per meter persegi.

Di lain pihak, pemberian ganti rugi untuk pembebasan tanah, walaupun nilainya kecil namun membawa dampak negatif dalam hubungan antar anggota masyarakat. Kehidupan mereka yang sebelumnya selalu diwarnai dengan budaya tata krama dan sopan santun, menjadi kecemburuan dan saling tuduh. Akibatnya anggota marga Nome Laktosi tidak akan diberi lahan sawah dalam tanah milik anggota marga lainnya, di lokasi di mana pemerintah akan membangun pencetakan lahan sawah baru karena anggota marga Nome Laktosi dituduh telah menjual tanah sendiri kepada pemerintah.

Tuduhan didasarkan pada uang sirih pinang yang diberikan pemerintah kepada marga Nome Laktosi. Sementara itu, masyarakat (marga Nome Laktosi) mengakui, tidak pernah menawarkan tanahnya kepada pemerintah untuk membelinya. Pemerintah yang punya inisiatif membangun bendungan tersebut, maka dengan terpaksa mereka merelakannya. *“Kami tidak menjual tanah, pada saat itu kami dirayu dengan janji yang muluk-muluk. Pemerintah pula yang memberi kami uang padahal kami sama sekali tidak memintanya”*, ungkap seorang tokoh adat suku Nome Laktosi.

Nama Tilong sendiri, menurut sejarahnya, diberi nama demikian karena disanalah tempat hewan-hewan seperti kambing, kuda, sapi, kerbau dll dari beberapa kampung yang di sekitarnya biasanya berkumpul (Tilong berarti berkumpul atau berkumpul). Belakangan tanah tersebut diambil, muncul larangan keras melepas ternak di dalam areal genangan. Akibatnya pernah terjadi perselisihan yang hebat antara sesama anggota masyarakat karena hewan merusak tanaman. Prinsip moin *”feto Nome Laktosi kaisa Tasuil”* atau hidup sebagai saudara dan saudari, dalam turunan Nome janganlah kita saling bermusuhan, kini tidak dipandang lagi sebagai prinsip sebuah persekutuan.

Sebelum ada rencana pembangunan bendungan-bendungan, batas-batas tanah tidak menjadi perhatian serius, namun masuknya proyek pembangunan bendungan menyebabkan timbulnya konflik batas tanah antara masyarakat desa Oelpuah dengan marga Nome di Oelnasi. Marga Nome Laktosi menuduh masyarakat desa Oelpuah telah memindah batas tanah, mengambil sebagian tanah milik suku Nome Laktosi untuk mendapatkan ganti rugi yang besar.

Sementara itu, masyarakat desa Oelpuah tetap mempertahankan batas tanah tersebut sebagaimana adanya. Tetapi pemerintah memperhitungkan tanah sengketa tersebut sebagai tanah milik marga Nome Laktosi saat memberi ganti rugi.

Untuk penyelesaian konflik horisontal yang terjadi antar masyarakat yang terkena pembebasan tanah dengan masyarakat pemilik lahan sawah cetakan baru, pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Dasar pertimbangannya adalah bahwa mereka secara genealogis memiliki hubungan sesama saudara, oleh karena itu, *"Biarkan mereka menyelesaikan sendiri tanpa intervensi pemerintah. Sebab jika diintervensi, mereka tidak mau"*, kata seorang pejabat pemerintah yang dikutip oleh seorang peserta PRA.

Masyarakat sendiri telah beberapa kali mengadu nasib mereka ke DPRD Propinsi tetapi hasilnya selalu tidak memuaskan. Mereka selalu diberi janji bahwa persoalan ini akan diselesaikan dengan membahasnya bersama dengan jajaran birokrasi terkait. Dewan selalau memberi jawaban: "aspirasi masyarakat ditampung" dan hasil pertemuan akan diinformasikan kepada masyarakat, namun hal itu tidak pernah terjadi.

III. Diskusi dan analisis

A. Kelaparan, kepemilikan tanah dan kemiskinan

Kelaparan dan kemiskinan memiliki hubungan timbal balik. Kemiskinan menyebabkan kelaparan dan kurang gizi karena membatasi akses orang miskin kepada makanan. Pada saat yang sama, orang yang lapar tidak dapat bekerja, baik menggarap lahan sendiri maupun menjual tenaganya sebagai buruh untuk mendapatkan uang, dan anak-anaknya memiliki pertumbuhan fisik dan kecerdasan kurang sehingga membuat mereka dapat terperangkap dalam lingkaran setan kemiskinan (von Grebmer et al., 2008). Kelaparan identik dengan kemiskinan, namun kemiskinan tidak selalu identik dengan kelaparan (Sen, 1981), karena saat orang kelaparan bukan karena pilihannya, ia jelas adalah orang miskin, sedangkan kemiskinan bisa saja berlangsung akut walaupun tanpa kelaparan.

Menurut penduduk Oelnasi, orang miskin adalah orang yang tidak memiliki keamanan pangan. FAO (2009, p. 8) mendefinisikan keamanan pangan sebagai hal yang, *"...terjadi saat semua orang, pada setiap waktu, memiliki akses secara fisik, sosial, dan ekonomi kepada makanan yang aman dan bergizi yang sesuai dengan kebutuhan dan pilihannya untuk menjalani hidup yang aktif dan sehat...sebaliknya, ketidaktahanan pangan terjadi saat orang tidak mempunyai akses fisik, sosial maupun ekonomi kepada makanan, seperti yang diuraikan di atas"*.

Jika ditelusuri dari cara perolehan pangan masyarakat Oelnasi, ada dua akses utama kepada pangan yaitu melalui produksi sendiri/langsung, dan dengan cara membeli dengan uang, baik di pasar maupun kepada pemerintah dengan harga subsidi. Merujuk pada definisi FAO di atas, maka kelaparan atau rawan pangan di Oelnasi terjadi karena kurangnya akses fisik kepada makanan, dan juga akses ekonomi yaitu uang untuk membelinya di pasar maupun pada pemerintah melalui mekanisme OPK. Dari hasil penelitian yang dipaparkan di atas, bisa dilihat bahwa antara keamanan pangan (kelaparan) dan kemiskinan terdapat saling keterkaitan satu sama lain.

Pertama, keterbatasan akses dan kontrol terhadap aset dan sarana produksi menyebabkan tidak cukupnya produksi pangan. Sen (1981) dengan konsep *entitlement*-nya berpendapat bahwa bukan masalah kurangnya ketersediaan pangan yang menyebabkan kelaparan, namun

masalah kurangnya akses kepada makanan yang merupakan kunci untuk memahami siapa yang lapar dan siapa yang tidak mengalami kelaparan (Dilley & Boudreau, 2001). Di desa Oelnasi, rata-rata orang (selain tuan tanah) hanya memiliki lahan pekarangan seluas sekitar 200 meter persegi sampai maksimal setengah hektar untuk ditanami. Akibatnya, produksi pangan sangat sedikit dan tidak dapat mencukupi kebutuhan makan selama setahun. Sebaliknya, akses orang kaya kepada pangan lebih besar, karena mereka menguasai tanah yang lebih luas, satu sampai dua hektar bahkan lebih, dan memiliki kontrol untuk menjualnya. Dengan demikian resiko menjadi lapar lebih kecil pada kelompok kaya, karena pada saat kelaparan melanda, mereka masih bisa menjual tanah mereka, sedangkan bagi kaum miskin, menjual tanah tidak menguntungkan dan walaupun menjual, resikonya mereka tidak bisa menanam tanaman pangan (*food crop*) untuk dikonsumsi sama sekali. Tanah sebagai aset produksi menjadi penting karena tingkat produksi pertanian sangat tergantung pada kuantitas lahan pertanian, selain air, intensitas input pertanian yang digunakan, dan teknologi, seperti yang ditekankan oleh Foster & Leathers (1999). Meningkatnya ketersediaan tanah, menurut mereka, berbanding lurus dengan peningkatan produksi makanan, bahkan mereka menyatakan bahwa 'kurangnya luas lahan yang bisa ditanami adalah salah satu masalah urgen bagi umat manusia [dan juga] yang mungkin paling diabaikan' karena sangat penting dalam rangka pemenuhan suplai pangan umat manusia.

Kedua, fungsi mata pencaharian bukan-bertanam di lahan sendiri berbeda untuk kelompok orang miskin dan kaya dalam kaitannya dengan keamanan pangan. Orang kaya dengan kondisi pangan yang aman melakukan pekerjaan di luar pertanian bukan hanya untuk memperoleh makanan (pokok) saja, namun juga komoditi sekunder lainnya bahkan barang mewah. Sedangkan orang miskin harus mencari sumber penghasilan lain, seperti menjadi buruh, mengumpulkan kayu bakar, batu, dan juga bahan tambang seperti mangan (Lewanmeru, 2009) dan sebagainya untuk dijual atau ditukarkan dengan pangan. Namun, pendapatan dari sumber-sumber penghasilan ini terlalu rendah bagi orang miskin dan hanya bisa ditukar dengan makanan pokok, itupun tidak setiap kali makanan pokok tersebut dapat terbeli. Akibatnya mereka tetap pada kondisi menahan lapar. Upaya meningkatkan akses ekonomi inipun tidak cukup menghindarkan orang miskin dari kelaparan.

Menurut deskripsi masyarakat Oelnasi, kelaparan yang mereka hadapi setiap tahun sebagai bagian dari siklus produksi mereka adalah bulan kelaparan atau *fan-amnahas*, yang adalah 'bulan lapar' (*seasonal hunger*). Sedangkan bencana kelaparan (*famine*) digambarkan dalam istilah *ton-amnahas* atau tahun kelaparan, yang hanya terjadi pada situasi-situasi luar biasa seperti kekacauan politik, serangan hama luar biasa atau perubahan iklim yang ekstrim seperti saat terjadinya fenomena El Nino dan La Nina. Berbagai literatur (misalnya de Waal, 2002; Devereux, 2007; FAO, 2009; Shipton, 1990) menunjukkan bahwa lebih banyak terjadi kematian dan kemerosotan kualitas hidup manusia pada situasi lapar biasa (*seasonal hunger*) daripada saat bencana kelaparan (*famine*). Namun seringkali situasi lapar biasa mendapatkan lebih sedikit perhatian daripada bencana kelaparan, karena lapar biasa seringkali diterima sebagai suatu 'kenyataan hidup' daripada suatu pelanggaran hak masyarakat terhadap pangan, padahal dampaknya bersifat seperti puncak gunung es; kerusakan generasi berikut akibat kurang gizi makro maupun mikro adalah lebih berbahaya daripada kematian pada waktu perang dan bencana.

B. Strategi bertahan terhadap musim lapar dan kelaparan

Susanna Davies dalam tulisannya yang dikutip dalam Baro & Deubel (2006) membedakan antara 'strategi bertahan' dan 'strategi adaptif' terhadap kelaparan. Yang membedakan

keduanya adalah bahwa strategi adaptif merupakan respon suatu rumah tangga terhadap krisis yang terjadi berulang kali, sedangkan strategi bertahan merupakan respon terhadap krisis yang lebih serius, tidak diharapkan atau belum pernah dialami. Lebih lanjut Shipton (1990) menjelaskan bahwa ada tiga strategi rumah tangga mencegah kelaparan yaitu diversifikasi mata pencaharian, konsolidasi tabungan menjadi bentuk yang tidak cair, dan investasi sosial. Saat krisis terjadi, tiga jalan keluar yang paling mudah diamati adalah pertama, likuidasi tabungan (mengkonversi 'modal' berupa aset yang tidak dapat dimakan seperti ternak, tanah, barang-barang rumah tangga atau kewajiban-kewajiban, menjadi barang yang dapat dimakan); kedua, menjual jasa tenaga kerja (menjadi buruh upahan maupun tenaga kerja dalam hubungan patron/keluarga), dan ketiga, dengan pindah ke luar dari desa/migrasi.

Untuk menghadapi 'bencana kelaparan', masyarakat miskin di Oelnasi melakukan 'strategi bertahan' dengan cara mengubah pola konsumsi mereka, dari hanya jagung atau beras saja, dicampurkan dengan jenis pangan liar seperti *putak* atau *nabu* yang tidak biasanya dikonsumsi pada musim lapar biasa, yang disebut oleh sebagai 'pangan kelaparan' oleh Bonfiglioli (2007). Sedangkan cara masyarakat untuk bertahan dari ancaman kekurangan pangan atau 'lapar biasa' dapat dibagi dalam tiga kategori yaitu pertama, dengan mengumpulkan hasil sumber daya alam secara langsung (*bebak*, *mopuk*, *gewang*, kayu kering, nira untuk dimasak menjadi gula air dan sopi, menggali batu, pasir, mangan), yang kedua adalah mengusahakan mata pencaharian alternatif dengan menanam sayuran di pekarangan, memelihara ternak kecil dan yang ketiga adalah dengan menjual tenaga sebagai buruh/tukang. Sedangkan bagi kelompok kaya, upaya mata pencaharian alternatif dilakukan dengan cara membuka kios maupun usaha angkutan, karena mereka memiliki basis modal yang lebih, yang didapatkan dari menjual tanah milik.

Alternatif pertama, yang semata-mata mengandalkan sumber daya alam adalah yang paling banyak diusahakan karena paling mungkin dilakukan disaat sumber daya yang lain (modal, pengetahuan, ketrampilan) terbatas. Isu keberlanjutan merupakan pertanyaan besar selanjutnya, misalnya apakah akan cukup tersedia kayu kering sampai 10-15 tahun mendatang, apakah akan cukup tersedia pohon nira untuk disadap, pohon *gewang* untuk diambil batangnya? Batu, pasir dan mangan tidak dapat diperbaharui dan jika dikeruk terus menerus akan menyebabkan kerusakan lingkungan dan pada gilirannya akan mengganggu sumber daya alam lainnya seperti hutan dan air. Alternatif kedua adalah diversifikasi pendapatan dari sektor non-pangan pokok. Upaya inipun membutuhkan modal yang lain seperti bibit sayur, anakan ayam, anakan ternak kecil, air yang cukup, pakan ternak dan sebagainya. Dengan skala produksi yang setingkat rumah tangga, keuntungan ekonomis yang didapatkan pun relatif sedikit. Sedangkan alternatif ketiga, merupakan upaya bertahan yang tidak melibatkan basis sumber daya alam, melainkan tenaga dan sedikit ketrampilan. Ini adalah upaya terakhir yang bisa dilakukan oleh orang miskin saat modal yang lain tidak tersedia (Shipton, 1990).

Dari ketiga cara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa masyarakat miskin melakukan strategi diversifikasi mata pencaharian untuk bertahan karena penghidupan yang mengandalkan pertanian subsisten tidak dapat lagi menjamin sepenuhnya keamanan pangan mereka. Membeli pangan di luar produksi sendiri menjadi pilihan saat tidak ada pilihan lain. Dengan masuknya masyarakat agraris yang tadinya subsisten ini ke dalam pasar, menyebabkan kelaparan dan kekurangan pangan tidak lagi dapat dilihat sebagai suatu masalah ketersediaan pangan rumah tangga yang terisolasi dari konteks yang lebih luas (Bonfiglioli, 2007).

Proses terintegrasinya masyarakat agraris subsisten ke dalam ekonomi pasar adalah suatu proses transisi yang tidak lancar. Sementara secara subsisten pun mereka belum mampu

memenuhi kebutuhan pangan dasarnya, saat dihadapkan dengan pasar, nilai jual ekonomis produk mereka tidak ekuivalen dengan nilai pangan dan barang lain yang mereka konsumsi, yang hanya bisa didapatkan dengan uang. Pilihan di luar pun tidak banyak, karena sistem ekonomi pasar membutuhkan spesialisasi ketrampilan, kapitalisasi, transaksi keuangan, dan efisiensi input-output dalam produksi (Clay, 1998), -yang adalah hal-hal yang belum dimiliki masyarakat. Sementara satu kaki masyarakat masih berada dalam sistem non-pasar, satu kaki lagi telah berada dalam sistem pasar. Kenyataan ini menggarisbawahi pernyataan Raffer (1998) bahwa kaum miskin adalah korban dari proses transisi ini. Friksi yang diakibatkan oleh perubahan sosial dan ekonomi ini menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat, sehingga diperlukan upaya yang tepat untuk menguranginya.

Jika dianalisis dengan pendekatan hak, saat masyarakat melakukan baik strategi bertahan ataupun strategi adaptif, menunjukkan absennya negara dalam menjalankan perannya sebagai pemangku kewajiban atau *duty bearer*. Ada suatu proses lebih besar yang tersumbat sehingga *entitlement* masyarakat kepada pangan tidak terpenuhi, yang harusnya diselesaikan oleh negara, dan bukan hanya menjadi tanggung jawab rumah tangga-rumah tangga miskin. Upaya memperhalus istilah kelaparan dan lapar menjadi rawan pangan dan kekurangan pangan misalnya, adalah upaya depolitisasi masyarakat yang lapar sebagai makhluk politik (Edkins, 2000), karena jalan keluar yang dibutuhkan untuk mengurangi rawan pangan lebih bersifat teknokratis, manajerial dan instrumental daripada kelaparan, -yang membutuhkan aksi politik dari publik (Edkins, 2000; Sen, 1981)

C. Keamanan pangan, kemiskinan dan pembangunan

Sebagai respon terhadap terjadinya kekurangan pangan, kelaparan dan kemiskinan, pemerintah dan lembaga non-pemerintah melakukan beberapa intervensi baik yang bersifat meningkatkan pendapatan dan aset produksi. Beberapa diantaranya berjalan dengan baik, namun seperti kebanyakan cerita program-program bantuan yang lain, banyak pula yang gagal.

Ditinjau dari kareakteristiknya, kategori program bantuan yang pertama bersifat menambah modal untuk meningkatkan pendapatan rumah tangga melalui diversifikasi sumber pendapatan seperti bantuan IDT (ternak sapi, babi, modal kios), bibit jambu mete dan jagung hibrida. Yang kedua adalah untuk meningkatkan modal manusia (*human capital*) seperti bantuan pendidikan untuk anak dan bantuan kesehatan berupa sarana air dan sanitasi. Yang ketiga, yang berupa jaring pengaman yaitu OPK dan pembagian sembako, dan yang terakhir dan berskala paling besar adalah yang bertujuan untuk meningkatkan produksi pangan yaitu intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian melalui bantuan *input* pertanian seperti pupuk, pestisida dan pembangunan sarana irigasi serta redistribusi tanah bagi rumah tangga untuk pencetakan sawah baru. Masalah yang dominan dari program-program pembangunan ini adalah isu salah sasaran, marginalisasi kelompok masyarakat tertentu yang jauh dari pusat desa (dusun Tua Ahanat), pengelolaan yang tidak tepat dan penolakan masyarakat (untuk membayar pajak tanah misalnya).

Jika dilihat secara sepintas, penolakan masyarakat untuk membayar pajak misalnya, adalah kontraproduktif terhadap upaya peningkatan akses fisik kepada aset produksi. Namun jika ditelisik lebih jauh dari perspektif perubahan institusional, konsep adanya pajak individual atas tanah merupakan konsep yang relatif belum dikenal akibat bergesernya sistem pengelolaan tanah dari tanah yang dikelola secara kolektif menjadi tanah milik individu. Rumah tangga miskin memiliki kapasitas finansial yang sangat minim, yang sebagian besar

digunakan untuk membeli makanan³, sehingga kewajiban membayar pajak hanya akan menjadi prioritas kesekian (walaupun itu berarti dalam jangka panjang akan ada penambahan aset produksi bagi mereka). Pemahaman akan aset, uang dan peranannya dalam peningkatan kesejahteraan jangka panjang belum sepenuhnya terserap dalam kehidupan masyarakat. Dilain pihak, tidak dapat dipungkiri bahwa upaya redistribusi lahan ini tidak terlepas dari upaya pengintegrasian penghidupan masyarakat ke dalam ekonomi pasar lebih lanjut, yaitu dengan cara menanam tanaman umur panjang dan varietas baru yang bernilai lebih ekonomis di pasar.

Pembangunan bendungan Tilog adalah contoh dimana proyek pembangunan yang tadinya bermaksud meningkatkan taraf hidup masyarakat ternyata mendatangkan kesulitan lebih banyak pada masyarakat. Pada dasarnya, kehadirannya dimaksud untuk menjawab masalah air yang merupakan kebutuhan vital masyarakat kota Kupang dan sekitarnya. Selain untuk kepentingan air baku dan kebutuhan irigasi untuk petani juga dikembangkan untuk kepentingan pariwisata. Semua ini diharapkan akan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat sekitarnya. Meningkatnya pendapatan masyarakat dengan sendirinya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kenyataannya, pembangunan bendungan ini telah mengurangi kesempatan masyarakat untuk menjalankan strategi adaptif yang telah mereka jalani bertahun-tahun dengan terendahnya tanah adat tempat mereka mengumpulkan hasil alam tersebut, dan air bersih tidak kunjung tersedia (Molan, 2009). Dengan demikian terjadi pemiskinan lebih lanjut terhadap masyarakat yang sudah rentan terhadap kelaparan ini.

Proses pembangunan bendungan Tilog juga menyebabkan terjadinya konflik dalam masyarakat. Pembebasan tanah berdampak negatif terhadap tatanan kehidupan yang sebelumnya dijalankan berdasarkan nilai-nilai adat setempat. Benturan terjadi antara nilai-nilai yang diatur oleh institusi adat dan yang diatur oleh institusi negara dan pasar. Masyarakat miskin yang terjebak di antara konflik ini, kemudian menjadi korban 'pembiaran' negara, dengan alasan 'institusi adat memiliki mekanisme penyelesaian konflik sendiri'. Masyarakat yang mencoba mencari penyelesaian dengan mengharapkan fungsi *check and balance* dari DPRD tidak mendapatkannya, karena macetnya institusi tersebut.

Ini membuktikan bahwa sebenarnya keamanan pangan bukan hanya fungsi produksi dan akses pasar belaka, melainkan suatu keadaan yang diciptakan oleh institusi ekonomi, sosial dan politik di semua tingkatan (FAO, 2009). Kegagalan dalam memformulasikan kebijakan, dalam pelaksanaan dan pemantauan pelaksanaan kebijakan tersebut dapat mengakibatkan kemunduran tingkat kesejahteraan masyarakat lebih jauh.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan diskusi tersebut di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- Kemiskinan berkorelasi langsung dengan kelaparan, karena semakin miskin suatu rumahtangga, semakin rentan ia terhadap kelaparan karena makin sedikit aset yang dimiliki yang dapat dipertukarkan dengan makanan. Periode kelaparan rumah tangga miskin berlangsung lebih panjang daripada yang non-miskin.
- Kelaparan dalam suatu rumah tangga berkaitan dengan jumlah makanan yang dapat

³ Komponen pengeluaran untuk komoditi makanan masyarakat Kabupaten Kupang rata-rata mencapai 77% (BPS Kabupaten Kupang, 2008).

disediakan oleh rumah tangga tersebut. Sebagai masyarakat agraris berbasis pertanian, jalur utama perolehan makanan adalah dengan memproduksi sendiri (subsisten). Selain faktor iklim, ancaman utama bagi proses produksi pangan tersebut adalah ketersediaan dan pengolahan tanah.

- Masyarakat bertahan terhadap kelaparan melalui dua jenis mekanisme, yaitu yang pertama untuk bencana kelaparan (*ton-amhanas*) dengan cara merubah pola konsumsi dengan mengkonsumsi makanan liar yang tidak dikonsumsi dalam kondisi normal, sedangkan yang kedua, untuk kondisi *fun-amhanas* dengan cara merambah sumber daya alam yang tersedia dan melakukan diversifikasi pendapatan dengan cara melakukan usaha kecil maupun menjual tenaga sebagai buruh, baik tani maupun tukang.
- Intervensi pihak luar ke dalam komunitas yang mengarah pada peralihan pola kepemilikan tanah merupakan ancaman bagi keamanan pangan komunitas tersebut. Pembebasan tanah oleh pemerintah untuk pembangunan yang mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas, atau oleh lembaga non-pemerintah seperti pembangunan bendungan Tilong, perluasan areal bandara, pembangunan biara, kampus dan sebagainya berdampak secara langsung pada berkurangnya kapasitas produksi pangan masyarakat.
- Fungsi tanah yang berubah menjadi komoditas perdagangan merubah pola perolehan pangan karena terjadi perubahan mata pencaharian. Perubahan tersebut tanpa didukung oleh pengetahuan dan ketrampilan yang memadai akan menyebabkan kegagalan usaha yang berarti bahwa keamanan pangannya menjadi tidak terjamin, dan mendorong terjadinya pemiskinan lebih lanjut.

Referensi:

- Baro, M., & Deubel, T. F. (2006). Persistent hunger: perspectives on vulnerability, famine, and food security in Sub-Saharan Africa. *Annual Review Anthropology*, 35, 521–538.
- Bonfiglioli, A. (2007). *Food and the poor: how can democratic local governments reduce food insecurity in Africa* New York: UNCDF.
- Clay, E. (1998). Aid and drought: responding to the human and economic consequences of natural disasters. In H. O'Neill & J. Toye (Eds.), *A world without famine? A new approaches to aid and development*. Basingstoke, Hampshire and London: McMillan Press Ltd.
- de Waal, A. (2002). The politics of the empty belly: making African farming economically viable is a step away from mass famine. In J. Holden, L. Howland & D. S. Jones (Eds.), *Foodstuff: living in an age of feast and famine* (pp. 139-144). London: Demos.
- Devereux, S. (Ed.). (2007). *The new famines: why famines persist in an era of globalization*. London & New York: Routledge.
- Dilley, M., & Boudreau, T. E. (2001). Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition. *Food Policy*, 26(2001), 229-247.
- Edkins, J. (2000). *Whose hunger? Concepts of famine, practices of aid* (Vol. 17). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- FAO. (2009). *The state of food insecurity in the world: economic crises – impacts and lessons learned*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Foster, P., & Leathers, H. D. (1999). *The world food problem: tackling the causes of undernutrition in the third world* (2nd ed.). Boulder, London: Lynne Rienner.

- Lewanmeru, O. (2009). Warga Oelnasi kumpul mangan. *Pos Kupang* 23 September 2009. 21 April 2010, from <http://www.pos-kupang.com/read/artikel/35840>
- Molan, L. (2009). Senyum dan Rintihan Petani di Puncak Kemarau *Pos Kupang* 16 Agustus 2009. 20 April 2010, from <http://www.pos-kupang.com/read/artikel/33237>
- Ormeling, F. J. (1955). *The Timor problem : a geographical interpretation of an underdeveloped island* Jakarta & Groningen: J.B Wolters.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Seo, Y. (2010). 12 Kabupaten di NTT rawan pangan. *Tempo Interaktif* 7 April 2010. Retrieved 10 April 2010, from <http://tempointeraktif.com/hg/nusa/2010/04/07/brk.20100407-238615.id.html>
- Shipton, P. (1990). African famines and food security: anthropological perspectives. *Annual Review Anthropology*, 19, 353-394.
- von Grebmer, K., Fritschel, H., Nestorova, B., Olofinbiyi, T., Pandya-Lorch, R., & Yohannes, Y. (2008). *The challenge of hunger: the 2008 Global Hunger Index*. Washington: IFPRI, Welt Hunger Life, Concern Worldwide.