

**Open Access**

**Memahami Kebijakan Pangan dan Nutrisi Indonesia:  
Studi Kasus Nusa Tenggara Timur 1958-2008**


Jonatan A. Lassa<sup>(a,b)</sup>

- (a) Institute of Indonesia Tenggara Studies and Volunteer PMPB Kupang/PIKUL, Indonesia  
(b) PhD Candidate, Landwirtschaftliche Fakultät, University of Bonn, Germany

(Received 1 May 2008; final version received 30 May 2009)

Email: jonatan.lassa@gmail.com

Permanent link of this article: <http://ntt-academia.org/nttstudies/Lassa-2009.pdf>

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**

*Penghidupan berbasis subsisten (atau sederhananya makan dari produksi sendiri), seolah tidak bisa lagi diandalkan. Dalam lima puluh tahun terakhir kontribusi food crops terhadap PDRB NTT turun drastis dari lebih dari 53.7% di akhir tahun 1960an hingga ke level 21% ditahun 2006. Seiring dengan menurunnya kontribusi pertanian (agriculture) terhadap PDRB. Food crops lebih banyak tertekan karena peralihan kepada ekonomi uang yang kita alami hari ini dalam konteks degradasi ekologi NTT dan prospek implikasi perubahan iklim. Perubahan ini cenderung irreversible. Agenda perubahan mengalami stagnasi karena lemahnya institusi lokal baik formal maupun informal dalam menopang ketahanan pangan NTT adalah variabel lain.*

*Advokasi berbagai pihak baik pemerintah maupun aktor non pemerintah dan sains khususnya kebijakan meningkatkan resilience komunitas desa dalam kemandirian pangan secara lokal lebih terkesan mitos tanpa dibarengi oleh skenario kelembagaan, teknologi, inovasi, anggaran, aturan main, adaptasi perubahan iklim dan degradasi ekologis, politik pangan dan food governance yang jelas.*

*Riset independen ini menelusuri konflik interpretasi dan cara pandang terhadap kelaparan dan ketahanan pangan di Nusa Tenggara Timur dalam waktu sepuluh tahun terakhir, namun dapat ditelusuri lebih dalam ke akarnya dari studi-studi orientalisme yang dilakukan para akademisi di paruh pertama abad ke 20 di mana logika keterberian alam yang minim (argumentasi ekologis) dan ketersediaan produksi yang minim, tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi menjadi dominan. Argumentasi keterberian alam dan ekologis bertahan selama 50 tahun terakhir.*

*Kemiskinan adalah narasi klasik namun argumentasi yang tetap dominan, dengan justifikasi bantuan internasional. Argumentasi sosiologi perilaku merujuk pada karakter orientasi daratan masyarakat NTT diklaim sebagai fakta empirik karena minimnya pemanfaat sumberdaya laut. Kemiskinan struktural, keberhakan, indeks pembangunan manusia, politik anggaran, risiko bencana (kekeringan/banjir), perubahan iklim, lemahnya kebijakan dan anggaran sektoral hingga reformasi agraria dalam kemasaran Kedaulatan Pangan adalah contoh-contoh narasi baru dalam menjelaskan akar persoalan. Yang hilang dari perdebatan-perdebatan ketahanan pangan argumentasi institusi dan governance yang poly-centric dan multi-level sebagai prasyarat utama dalam menghadapi keterbatasan alam dan kompleksitas sosial-ekonomi-politik yang berkaitan dengan pangan dan penghidupan. Tulisan ini memperkenalkan kerangka analisis alternatif yang mencoba menghubungkan argumentasi-argumentasi parsial menjadi suatu pendekatan yang lebih komprehensif sekaligus kontekstual bagi NTT.*

*Key Words – Ketahanan Pangan, konstruksi sosial pangan, sistim pangan-nutrisi, subsistim produksi, konsumsi dan nutrisi*

## 1. Pendahuluan

Membahas tentang tata kelola pangan (*food governance*) di Nusa Tenggara Timur (NTT) tidak harus dimulai dengan pendekatan historis yang banyak diwarnai oleh narasi kelaparan, kekeringan dan krisis pangan. NTT tidak selalu harus identik dengan kekurangan pangan. Setidaknya dalam dekade ini, NTT pernah mengalami surplus pangan dan salah satunya terjadi di tahun 2002. Surplus tersebut berasal dari pangan sumber karbohidrat seperti ubi-kayu, ubi jalar dan jagung, yang bila diekuivalenkan menjadi beras, terdapat surplus sebesar 20%.<sup>1</sup> Namun persepsi publik justru terjadi sebaliknya.

Yang tidak disadari adalah ketersediaan pangan pada era 2002 tersebut tidak menjamin tingkat ketahanan pangan rumah tangga yang memadai. Terdapat hubungan yang tidak linier antara ketersediaan pangan dan ketahanan pangan. Setidaknya, itulah tesis yang mengantarkan Amartya Sen memenangkan Nobel Ekonomi 1998 karena penelitian-penelitiannya sejak tahun 1970an menantang argumentasi kaum Maltusian yang melihat kelaparan dan ketidakamanan pangan hanya sekedar aspek ketersediaan produksi pangan dalam kaitannya dengan jumlah penduduk. Walau karya Sen sudah dianggap klasik, penulis sengaja mengulanginya dalam point 3 dalam paper ini.

Diskusikan tentang ketahanan pangan di NTT secara khusus maupun di nasional, masih berkuat pada dua ekstrim. Kalangan mainstream dalam hal ini pemerintah dan universitas masih sekedar terkungkung dalam paradigma Maltusian dan teknokrat, sedangkan gerakan *civil society* di Indonesia termasuk NTT yang didominasi organisasi masyarakat sipil (OMS)/LSM, berada pada ekstrim yang lain, yang berawal dari wacana keberhakan (*entitlements*) namun dalam lima tahun terakhir aktif menghembuskan jargon-jargon 'kedaulatan pangan' yang mendorong sistim produksi sendiri dan berorientasi lokal, atau paralel dengan ambisi Orde Baru yang berorientasi "swa-sembada" namun dengan pendekatan berbeda.

Kini, dalam berbagai kesempatan media lokal seperti Pos Kupang dan Timor Express memberitakan orientasi pemerintah NTT 2008-2013 dengan tekanan pada produksi jagung dan sapi. Sedangkan OMS mengembangkan wacana "**ekonomi jagung**" tanpa skenario kelembagaan dan pelembagaan yang jelas selain yang sudah "*in-built*" dengan penetrasi terbatas dalam agenda pemerintah propinsi saat ini. Penjelasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2008-2013, dengan jargon *Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera* (Anggur Merah), difokuskan pada bidang ekonomi terdiri dari empat hal yakni: (1) Peningkatan kualitas angkatan kerja; (2) Perluasan kesempatan kerja; (3) Revitalisasi institusi ekonomi; dan (4) Peningkatan produk dan stabilitas harga produk ekonomi rakyat.<sup>2</sup> Yang tidak terlihat dari RPJM ini adalah visi inovasi (entah yang berbasis sistim atau berbasis teknologi) dan *knowledge economy* sebagai prasyarat dalam peningkatan produksi pangan dan penghidupan. Meskipun tercantum dalam Perspektif Pembangunan Provinsi NTT 2008-2011, mengenai tantangan yang salah satunya adalah masalah riset dan pengembangan teknologi produksi, namun sayang, publik tidak memiliki akses pada dokumen yang melandasi rasionalitas kebijakan Anggur Merah. Tidak tersirat secara jelas kalkulasi dan konsep peningkatan teknologi atau pengembangan sistim inovasi sektor primer.

Sedangkan kritik kalangan OMS dengan proposal 'kedaulatan pangan' ada dasar argumentasi ditataran ideologis namun kehilangan fakta empiris mengenai konteks spasial lokal dan setempat di mana proposal tersebut bisa dilakukan dengan sejumlah prasyarat kelembagaan yang harus terpenuhi seketika (seperti agenda reformasi agraria, pangan sebagai hak asasi, struktur perdagangan, perlindungan sumber daya alam

---

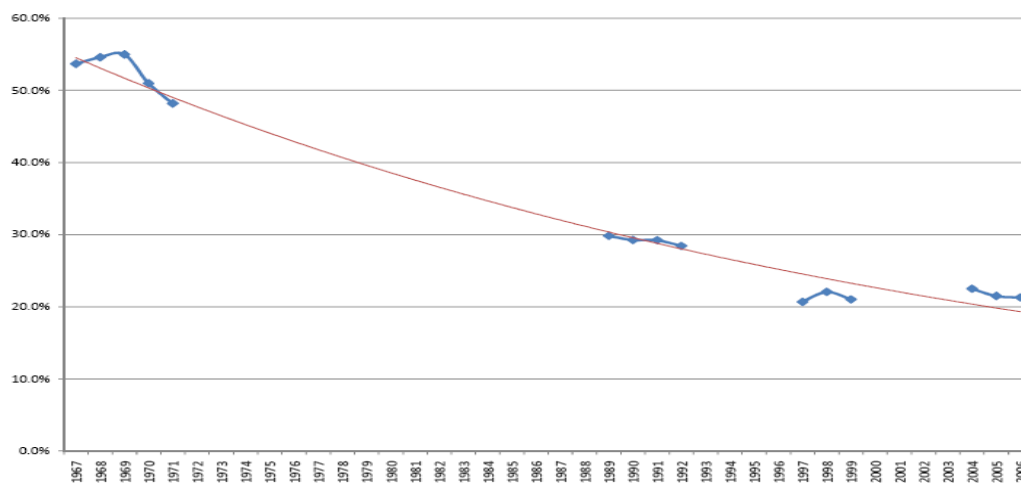
<sup>1</sup> Pos Kupang Edisi Jum'at 24/01-2003. Walaupun berita ini belum divalidasi dengan penelitian yang memadai, tetapi yang pasti dari berita itu adalah bahwa wacana yang paling mungkin adalah tentang defisit beras dan bukan tentang defisit ketersediaan karbohidrat.

<sup>2</sup> Lihat <http://www.nttprov.go.id/download/PERSPEKTIF%20NTT%202008.pdf> [dikunjungi 10 April 2009]

dan berbagai isu tentang struktur kekuasaan dan wewenang dalam rantai pangan - lihat Windfuhr and Jonsén 2005). Sedangkan di arena yang nyata, hidup dan penghidupan masyarakat pedesaan di Indonesia khususnya di Nusa Tenggara Timur, NTT, sesungguhnya sudah, sedang dan akan terus (terpaksa/dipaksa) untuk diceraikan dari pertanian dan tanahnya sendiri dan bahkan terlalu kompleks untuk disederhanakan dengan jargon dan ideologis semata.<sup>3</sup>

Riset dan advokasi nasional-lokal busung lapar dan *kwashiorkor* oleh aktor-aktor LSM berbasis Jakarta seperti Institute of Ecosoc Rights dalam riset 2006 dalam beberapa draft publikasi menunjukkan bahwa argumentasi tentang 'akar masalah' kelaparan dan problem pangan NTT dilihat sebagai masalah kemiskinan struktural, perilaku asupan dan kebijakan anggaran.<sup>4</sup>

Dalam empat puluh tahun terakhir, (Gambar 1) kontribusi *food crops* terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) NTT turun drastis dari lebih dari 53.7% di akhir tahun 1960an hingga ke level 21% ditahun 2006. Seiring dengan menurunnya kontribusi pertanian (*agriculture*) terhadap PDRB. Tetapi sebagai mana terlihat, *food crops* lebih banyak tertekan karena peralihan kepada sektor lain non pertanian. Tahun 1997-1999 menunjukkan turunnya produksi akibat gejala kekeringan yang didorong oleh El-Nino.



Gambar 1. Perkembangan Food Crops dan Kontribusi Pertanian Terhadap PDRB NTT Dekade 1960an Hingga 2008 (Diolah penulis, sumber data: BPS 1971, BPS 1992, 2000, 2007)

Pertanyaan yang patut diajukan adalah apakah perubahan struktur PDRB khususnya sumbangsih *food crops* seperti jagung yang terus menurun adalah sebuah perubahan yang *irreversible*? Kalau *irreversible*, maka konsekuensi logisnya adalah bahwa kebijakan *Regime* NTT saat ini untuk berfokus pada Jagung merupakan *mission impossible* dan lebih merupakan mitos ketimbang kalkulasi rasional manakala kebijakan tersebut tanpa disertai prasyarat kelembagaan yang memadai.

Gambar 1 memberikan indikasi kuat terjadinya peralihan penghidupan berbasis pertanian ke non pertanian. Argumentasi terhadap peralihan ini adalah bahwa masyarakat pertanian mengalihkan penghidupan mereka dengan diversifikasi penghidupan, yang kemudian membuat petani dan masyarakat NTT bertahan dalam menghadapi sumber daya alam yang secara keterberian terbatas. Untuk menopang pembangunan pertanian

<sup>3</sup> Food Summit NTT 2008 mencoba memasukan faktor *resilience* namun tanpa kerangka konseptual yang bisa diakses publik selain berita-berita di media. Wacana-wacana baru sering tidak dimatangkan oleh debat-debat oleh pihak terkait untuk kemudian mampu diturunkan dalam bentuk kebijakan.

<sup>4</sup> Berdasarkan draft CD yang diperoleh penulis dan berbagai referensi media cetak dan blog Ecosocrights.

berbasis komoditas jagung dan sapi yang membutuhkan lahan, bibit, teknologi, inovasi, iklim serta dibutuhkan dukungan kelembagaan formal dan informal yang memadai sebagaimana riset-riset kelembagaan (*institutions*)<sup>5</sup> berkaitan dengan pembangunan ekonomi secara umum maupun ekonomi pertanian secara khusus.

Strategi penghidupan suatu unit keluarga/unit komunitas terdiri dari berbagai aktifitas yang dibagi dalam dua kategorisasi yakni aktifitas penghidupan berbasis sumber daya alam (seperti pertanian, peternakan, perikanan, komoditas, hasil hutan non-kayu<sup>6</sup> dan berbagai *cash crops* lainnya) dan aktifitas non-SDA seperti perdagangan, jasa, industri dan manufaktur, transfer<sup>7</sup> dan *remittance* (contoh kiriman uang TKI terhadap keluarganya dari Malaysia ke Flores Timur) dengan dampak pada capaian keamanan penghidupan seperti tingkat pendapatan yang dibayangkan stabil, resiko yang berkurang dan capaian keberlanjutan ekologis yakni kualitas tanah, hutan, air serta keragaman hayati yang terpelihara.

Tabel 1. Perbandingan NTT 1960 & 2007 (diolah penulis; Sumber: lihat keterangan)

Variabel	NTT 1958	NTT 2007	Keterangan
Jumlah Desa	1,720*	2,533	*Sumber: Pola Umum Rencana Pembangunan 25 Tahun Daerah Prop. N.T.T. Partadireja, Ace and Makaliwe, Willem H. (1974)
Jumlah Kecamatan	97*	270	
Jumlah Kabupaten/Kota	12*	20	
Jumlah Penduduk	1.97 juta*	4,45 juta	
% Penduduk perkotaan	5 %	49%	** (Susenas 2007)
Populasi Kota Kupang (Jiwa)	50,000	257,355**	** (Susenas 2007)

Jumlah penduduk perkotaan di NTT dalam 50 tahun terakhir, bertambah hampir 10 kali lipat. Penduduk desa tersedot ke kota karena mesin pembangunan seolah menghisap manusia dari 'akarnya.' Fenomena yang kemudian dianggap lazim dengan sejumlah penjelasan logis. Penduduk ibu kota propinsi pun bertambah 5 kali lipat dibanding tahun 1958. Luas wilayah pertanian dengan ketebalan *top soil* yang memadai terus terkuras oleh pengembangan kota-kota kecamatan dan kabupaten.

Di level kabupaten, sebagai misal studi Metzner di Sikka tahun 1975 (dalam Metzner 1982), memberikan indikasi bahwa dengan rata-rata tingkat kepadatan penduduk yang besar (159 jiwa/KM-2) atau sedikit lebih rendah dari Kabupaten Belu (Sumber: NTT Dalam Angka 2007), dengan tingkat ketersediaan lahan produktif yang terbatas menambah kompleksitas sistem pertanian (dan pangan tentunya). Khususnya Kabupaten Sikka, sebagian kecamatan dengan *setting rural* bahkan memiliki kepadatan di atas 350 jiwa/KM-2.<sup>8</sup>

Studi ketahanan pangan dengan *proxy* pertanian dan ekologi di Timor, khususnya Timor Barat sebenarnya sudah dimulai sejak era pemerintaahan kolonial. Konon, ada banyak laporan yang terpublikasikan maupun tidak dari studi-studi yang disponsori pemerintah kolonial segera setelah paska Perang Dunia II dengan terus mengirimkan ahli tanah, ahli geologi, ahli pertanian dan peternakan, ahli tumbuh-tumbuhan, dan ahli teknik irigasi. Ormeling (1957:7) mengomentarkannya dengan mengatakan bahwa '*It can even be said no other island in whole Indonesia has been written about so much in so short a time as Timor*'.

<sup>5</sup> Lihat Nobe Prize Lecture oleh Douglas North tahun 1993. North di kenal dengan sebagai kampiun New Institutional Economics (NEI), namun argumentasinya tentang institusi masih relevan lepas dari berbagai kritik atas penekanan NEI yang hanya memperhitungkan prinsip efisiensi dalam teorinya tentang *transactional cost* dan institusion. Silahkan lihat link berikut: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html) [dikonjungi terakhir 4 Januari 2009]

<sup>6</sup> Sering dikenal dengan istilah NTFP (Non Timber Forest Products)

<sup>7</sup> Bisa dalam bentuk bantuan pangan, keuangan dan sebagainya.

<sup>8</sup> Lihat juga BPS Sikka 2007 dan bandingkan dengan Metzner 1982.

Upaya pemerintah kolonial Belanda meningkatkan situasi pangan yang genting dengan mekanisasi pertanian pra tahun 1950 sebagai misal di Timor Tengah Utara (Ormeling 1957) memberikan indikasi konsep pengembangan ketahanan pangan era kolonial sebelum proklamasi revolusi hijau.

Membahas pangan NTT akan selalu tak terhindarkan dalam menghubungkan pangan dan iklim (Ormeling 1957, 1981, Boxer 1957) pangan dan pengetahuan lokal (Kieft 2001), serta malnutrisi dan ketahanan pangan (IER 2006). Khususnya tahun 1999-2000, kelompok CSOs Indonesia melakukan tekanan terhadap pemerintah Indonesia yang menyetujui mekanisme import beras yang memecahkan rekor import beras Indonesia sejak program “Oil for Food” era 1977/1978, dengan judul paper yang terkenal “Crisis Manufacturing.” (Lassa 2005)

## 2. Jagung dan Beras Sebagai Makanan Pokok: Sebuah Konstruksi Sosial

Diperkirakan, dari berbagai catatan para pelaut Belanda maupun Inggris,<sup>9</sup> disimpulkan bahwa jagung telah lebih dari tiga abad menjadi *ethno-food* dari masyarakat NTT khususnya di Timor Barat. Fowler 2005 mengklaim bahwa jagung dibawah oleh kolonial sejak 400-500 tahun yang lalu. Namun, jagung sering dilihat sebagai komoditas yang ditanam dalam sistim produksi yang *subsisten* atau dikenal sebagai *vernacular production* (Esteva & Austin ed. 1987:23).<sup>10</sup> Studi-studi Orientalisme tentang Timor menceritakan bahwa jagung merupakan makanan pokok yang ditanam secara *subsisten* “diproduksi untuk dikonsumsi sendiri oleh anggota keluarga dan tidak dijual” (Forbes 1884, Ormeling 1957).

Sayangnya, sekian lama para penguasa lokal di NTT selalu datang dan pergi dengan kesadaran magis atau bahkan naif yakni bahwa jagung adalah ‘sesuatu yang asli’ yang sejak nenek moyang kita sebagai komoditas asli. Sayang bila hanya berhenti di situ. Sebagai misal di Kodi, Sumba Barat, jagung tidak hanya dilihat sebagai sebuah simbol sakralitas tetapi juga sesuatu yang asli alias *native*. (Lihat juga papernya Fowler 2005 berjudul “*Why Maize is a Sacred Plant? Social History and Agrarian Change on Sumba.*”)

Munculnya kerisauan tentang kapasitas produksi jagung NTT tidak hanya terjadi di awal abad 21 ini. Sejak 60 tahun yang lalu (misal: Ormeling 1957) sangat mengkuatirkan hal ini. Argumentasi ala Maltusian tidak selalu dianggap sebagai kebersalahan. Pertumbuhan penduduk dalam waktu 30 tahun terakhir sejak 1976 di NTT berlangsung dengan laju 1.84% per tahun.<sup>11</sup> Sedangkan laju produksi jagung dalam periode 2000-2003 terjadi pada 2.7%, sehingga memberikan indikasi bahwa laju produksi jagung tidak berjalan setara dengan laju konsumsi jagung namun terjadi alih fungsi jagung sebagai bahan baku industri lokal seperti pakan ternak dan lain sebagainya.

Pentingnya membangun kesadaran kritis ditingkat pengambil kebijakan tentunya bukan sekedar membuat demitologisasi jagung sebagai “pangan asli” NTT. Jagung tentunya bisa dipertahankan sebagai modal simbolik masyarakat NTT, tetapi dibutuhkan dorongan intelektual yang lebih kritis dan jernih di mana seorang pengambil keputusan (di semua level termasuk petani), agar membebaskan diri dari jeratan komoditas yang tidak berkelanjutan bagi ekologis NTT. Mimpi agar terciptanya bank benih jagung ‘lokal’ NTT tetapi juga tetap terbuka ruang bagi inovasi teknologi benih jagung atau penggunaan benih berefisiensi tinggi menuntut lahirnya generasi kepemimpinan yang inovatif pula.

Wacana membangun ekonomi jagung terlahir kembali setahun terakhir. Hanya saja tidak ada studi yang mendalam mengenai rantai ekonomi jagung dari hulu hingga hilir. Ketiadaan informasi tentang sistim

---

<sup>9</sup> Lihat catatan William Bligh, catatan komoditas yang diturunkan dari kapal mereka di Timor, 14 June 1808.

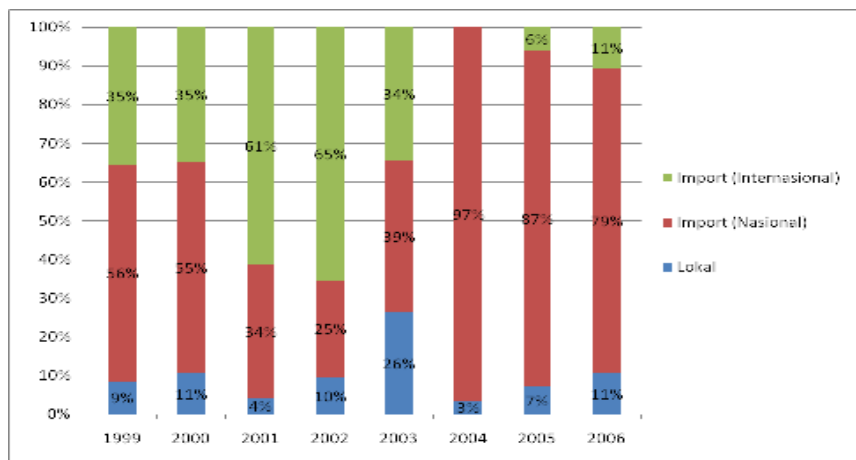
<sup>10</sup> Vernacular berasal dari bahasa latin. Digunakan di Roma untuk menghubungkan pada nilai yang dihasilkan di rumah demi konsumsi rumah tangga. Lihat Esteva and Austin ed. (1987).

<sup>11</sup> Diolah dari BPS Online at <http://www.bps.go.id/~ntt/pop/po01.htm> [dikonjungi 14 Agustus 2007]

ekonomi jagung, mulai dari pembenihan dan benih dan pengolahan lahan dalam sub-sistem produksi dan sub-sistem konsumsi (Lihat bagian ke 4 tulisan ini).

Sedangkan beras sebagai makanan pokok adalah konstruksi dominan di nasional dan mendominasi *budget* karbohidrat rumah tangga di perkotaan NTT. Penyamaan swasembada beras dengan ketahanan pangan adalah kekeliruan yang sudah sangat lama terjadi. Ini semacam mitos yang terus direproduksi ulang dari masa ke masa. Ketersediaan beras di gudang Bulog kerap di jadikan basis ketahanan pangan di level propinsi maupun kabupaten (*food balance sheet* – FBS approach). Hal ini mengidiskasikan pengutamaan beras sebagai indikator ekonomi nasional.

Dominasi beras atas sumber daya pangan lainnya di Indonesia dapat ditemukan dalam istilah-istilah lokal seperti “palawija” (Sansekerta, *phaladwija*) yang harfiahnya berarti sesuatu yang bukan beras (sekunder) atau pangan kelas dua, sesuatu yang terkonstruksikan secara budaya (*culturally constructed*).



Gambar 2. Data Beras Beredar Di NTT Menurut Sumbernya 1999-2006 (%)

\*Sumber: Depot Logistik Nusa Tenggara Timur 2007, 2006 (Diolah Penulis dari dari BPS- NTT Dalam Angka 2002, 2007)

Rata-rata kontribusi beras lokal adalah kurang dari 10% dalam satu dekade terakhir. Data pengadaan beras di NTT menurut asal/sumber 1999-2006 dapat dilihat pada gambar 2. Salah satu penjelasan adalah bawah tahun 2004, terjadi surplus beras ditingkat nasional atau yang diklaim Rejim Megawati sebagai rekor swasembada beras nasional paska swasembada pertama di tahun 1994 masa kepemimpinan Suharto.

Beras telah menjadi sumber pangan dominan yang tercermin dari 50% total konsumsi nasional (Van der Eng 2001:190). Hari ini, 96% penduduk Indonesia makan beras ketimbang sumber pangan lainnya (Simatupang, 1999).

Lambang padi digunakan sebagai simbol kemakmuran negara. Di daerah-daerah produsen jangung dan umbi jalar seperti Timor dan Papua, padi tetap disimbolkan sebagai lambang pemerintahan daerah. Dari penelusuran di Internet terhadap lambang-lambang pemerintah kabupaten, hampir tidak ada propinsi yang tidak memasukan padi sebagai lambang daerah (Lassa 2005)

Tingginya ketergantungan pada beras di daerah seperti Timor, Maluku, Papua, dan Kalimantan telah terjadi sejak jaman kolonial memberlakukan perdagangan antar pulau di Nusantara. Karenanya menuduh Soharito sebagai biang politisasi beras dan penyebab diskriminasi pangan lokal adalah tuduhan yang tidak

seungguhnya benar. Hal ini karena politisasi beras masa Suharto dibangun pada pola yang sudah terbawa sejak masa kolonial (Reid 1984).

### 3. Swasembada Pangan ≠ Ketahanan Pangan

Kesamaan antara Orde Lama dan Orde Baru, hingga Orde Reformasi, hingga pemerintahan SBY kini adalah komitmen untuk mencapai swasembada beras ditingkat nasional. Melalui program Kesejahteraan Kasimo (1952-1956), ataupun swasembada beras melalui Program Sentra Padi (1956-1965) hingga Repelita 1,2,5,6 dan 7 juga menitik beratkan pada swasembada. Orde Baru sempat mengganti orientasi kebijakan pangan dari swasembada beras ke swasembada pangan secara umum pada Repelita 3 dan 4. Hasilnya sempat dirasakan pada tahun 1984 di mana Indonesia mencapai level swasembada pangan.

Selama empat tahun kepemimpinan Megawati (2000-2004), penjiblatan kebijakan swasembada pangan terus dilakukan. Statement Megawati yang terkenal adalah “Tidak ada pilihan lain kecuali Swasembada”. Fakta menunjukkan bahwa produksi pangan Indonesia tahun 2004 mampu memberikan hasil yang menggembirakan (lihat Food Outlook FAO April 2004), tapi disayangkan bahwa Indonesia tidak mampu mencapai ketahanan pangan yang memadai ketika swasembada terjadi. Peristiwa kelaparan dan malnutrisi di berbagai tempat di Indonesia menunjukkan hal ini. Bahkan dengan kebijakan “Revitalisasi Pertanian di Indonesia” dalam rejim SBY-JK 2004-2009 juga berakhir tanpa mampu menghadirkan swasembada dan sejumlah masalah ketidak amanan pangan dalam bentuk jumlah malnutrisi dan kurang gizi yang jumlahnya tidak sedikit di NTT maupun secara nasional.

Table 2. Ketahanan Pangan versus Swasembada Pangan

	Ketahanan Pangan	Ketidaktahanan Pangan
Swasembada Pangan	A	B
	Contoh: Jawa Timur (parsial), Aceh (tahun 2004)	Contoh: NTB, Aceh,
Tidak Swasembada Pangan	C	D
	Contoh: Kalimantan Timur, DKI Jakarta	Contoh: NTT

Tabel 2 memberikan ilustrasi tentang daerah-daerah di Indonesia. Jelas bahwa daerah-daerah kategori B mampu mencapai swasembada pangan tetapi mengalami ketidak-tahanan pangan. Nusa Tenggara Barat (NTB) adalah daerah yang mampu mencapai swasembada beras namun tidak mampu mencapai ketahanan pangan dengan indikator jumlah penderita busung lapar, ibarat tikus mati dilambung padi. Mirip Indonesia secara nasional mencapai swasembada beras tahun 1984, justru jumlah bantuan pangan USA pada waktu yang sama adalah rata-rata tigapuluh kali lebih besar ketimbang decade 90an, ketika Indonesia tidak lagi memegang predikat swasembada pangan nasional. Jelaslah bahwa swasembada tingkat nasional tidak serta merta menjawab persoalan distribusi pangan dan akses atas pangan secara adil dan merata (Stevens et. al. 2000: 3).

NTT masuk dalam kategori D adalah yang paling rentan karena disamping tidak memiliki kapasitas produksi untuk berswasembada, juga tidak mapu menciptakan ketahanan pangan. Oleh aktor-aktor negara maupun non-negara seperti LSM dan PBB, solusi buat daerah kategori D seperti ini adalah intervensi

bantuan pangan internasional. Sebagian daerah Jawa Timur adalah daerah kategori A (kecuali konteks perkotaan).<sup>12</sup>

Ketahanan Pangan (*food security*) adalah paradoks dan lebih merupakan penemuan dunia modern. Secara prosentase, lebih banyak produsen pangan di masa lalu ketimbang masa kini; tetapi dunia hari ini lebih aman pangan ketimbang masa lalu. Paradoks ini bisa terlihat jelas di banyak Negara maju, salah satunya adalah Inggris Raya; Prosentase populasi pertanian di UK tahun 1950 adalah 6 % dan terus menurun secara drastis hingga 2 % di tahun 2000, dan berdasarkan prediksi FAO (*Food and Agriculture Organisation*), jumlah populasi pertanian di Inggris akan terus turun menjadi 1% di tahun 2010. Sederhananya, sekitar 896,000 petani akan memberi makan sedikitnya 60 juta penduduk.

Indonesia saat ini memiliki 90 juta petani (seratus kali dari Inggris) atau sekitar 45% penduduk “memberi makan” seluruh penduduk (sekitar 230 juta orang). Tetapi fakta-fakta dari Nusa Tenggara Barat (yang kerap dikenal sebagai daerah lumbung padi) serta daerah semi arid seperti Nusa Tenggara Timur di semester pertama tahun 2005 hingga awal 2009, justru menghadapi ketahanan pangan yang rapuh, terbukti dengan tingginya tingkat kekurangan pangan dan gizi buruk.

#### 4. Definisi Ketahanan Pangan Dari Waktu Ke Waktu

Terminologi ‘ketahanan pangan’ sendiri di kalangan NGOs/LSM yang giat dengan isu reformasi agrarian menganggap sebagai kurang menggigit (baca: kurang heroik)<sup>13</sup> dan harus diganti dengan ‘kedaulatan pangan.’ Artikel ini tetap menggunakan istilah ketahanan pangan agar lebih dipahami lebih banyak pihak yang berkepentingan dengan pembangunan dan kebijakan pangan di NTT, disamping ditingkat operasional kedaulatan pangan masih terkesan elitis LSM dan juga sebagai instrument ideologis yang kurang relevan dengan konteks kelembagaan di NTT.<sup>14</sup>

Pendefinisian ketahanan pangan (*food security*) berbeda dalam tiap konteks, waktu dan tempat. Sedikitnya ada 200 definisi ketahanan pangan (Lihat: FAO 2003 dan Maxwell 1996) dan sedikitnya ada 450 indikator ketahanan pangan (Hoddinott 1999). Istilah ketahanan pangan (*food security*) sebagai sebuah konsep kebijakan baru pertama kali muncul pada tahun 1974, yakni ketika dilaksanakannya konferensi pangan dunia. Maxwell (1996) mencoba menelusuri perubahan-perubahan definisi tentang ketahanan pangan sejak konferensi pangan dunia 1974 hingga pertengahan decade 90an; perubahan terjadi pada level global, nasional, skala rumah tangga dan individu; dari perspektif pangan sebagai kebutuhan dasar (*food first perspective*) hingga pada perspektif penghidupan (*livelihood perspective*) dan dari indikator-indikator objektif ke persepsi yang subjektif. (Lihat: Maxwell & Frankenberger 1992).

Maxwell and Slater (2003) juga turut mengevaluasi definisi ketahanan pangan sepanjang waktu dan menemukan bahwa wacana (*diskursus*) mengenai ketahanan pangan berubah sedemikian cepatnya dari fokus pada ketersediaan-penyediaan (*supply & availability*) ke perspektif keberhakan dan akses (*entitlements*). Sejak tahun 1980an awal, diskursus global ketahanan pangan didominasi oleh hak atas pangan (*food entitlements*), resiko dan kerentanan (*vulnerability*). Buku *The Poverty & Famines*-nya Amartya Sen (1981) dianggap sebagai salah satu pelopor utama perubahan perspektif ketahanan pangan (Maxwell & Slater, 2003; Boudreau & Dilley, 2001).

Diakui bahwa Amartya Sen berhasil menggugat kesalahan paradigma kaum Maltusian yang kerap berargumentasi bahwa ketidak-ketahanan pangan dan kelaparan (*famine*) adalah soal produksi dan

<sup>12</sup> Asumsi penulis karena *urban poverty* di Jawa Timur juga mengalami *food poverty* dalam sepuluh tahun terakhir.

<sup>13</sup> Pengamatan ini mungkin bias, namun penulis juga berlatar belakang LSM dan melakukan participant observation sejak 2002.

<sup>14</sup> Bagi yang tertarik mendalami konsep dan *strand of thought* tentang Kedaulatan Pangan, disarankan membaca publikasi mutakhir dan komprehensif yang ditulis oleh Windfuhr, M and Jonsén, J (2005) *Food Sovereignty: Towards democracy in localized food systems*. FIAN-International, ITDG Publishing, UK.

ketersediaan semata. Sedangkan dengan mengangkat berbagai kasus di India dan Afrika, Sen mampu menunjukkan bahwa ketidak-tahanan pangan dan kelaparan justru kerap terjadi karena ketiadaan akses atas pangan (*entitlements failures*) bahkan ketika produksi pangan berlimpah, ibarat “tikus mati di lumbung padi”. Kasus busung lapar di Nusa Tenggara Barat adalah salah satu bukti.

Sedikitnya ada empat element ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainable food security*) di level keluarga yang diusulkan oleh Maxwell (1996), yakni: pertama, kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. Kedua, akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak (*entitlements*) untuk memproduksi, membeli atau menukarkan (*exchange/trade*) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (*transfer*). Ketiga ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, resiko dan jaminan pengaman sosial. Keempat: fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi dan/atau siklus. Pendefinisian formal dalam Box 1 memberikan pengertian yang saling melengkapi.

#### Box: 1 Definisi Formal Ketahanan Pangan

**1<sup>st</sup> World Food Conference 1974, UN 1975:** ketahanan pangan adalah "ketersediaan pangan dunia yang cukup dalam segala waktu ... .. untuk menjaga keberlanjutan konsumsi pangan ... dan menyeimbangkan fluktuasi produksi dan harga."

**FAO 1992:** Ketahanan Pangan adalah "situasi di mana semua orang dalam segala waktu memiliki kecukupan jumlah atas pangan yang aman (safe) dan bergizi demi kehidupan yang sehat dan aktif.

**World Bank 1996:** Ketahanan pangan adalah: "akses oleh semua orang pada segala waktu atas pangan yang cukup untuk kehidupan yang sehat dan aktif.

**Oxfam 2001:** Ketahanan pangan adalah kondisi ketika: “setiap orang dalam segala waktu memiliki akses dan control atas jumlah pangan yang cukup dan kualitas yang baik demi hidup yang katif dan sehat. Dua kandungan makna tercantum di sini yakni: ketersediaan dalam artian kualitas dan kuantitas dan akses (hak atas pangan melalui pembelian, pertukaran maupun klaim).

**FIVIMS 2005:** Ketahanan Pangan adalah: kondisi ketika “semua orang pada segala waktu secara fisik, social dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi (dietary needs) dan pilihan pangan (food preferences) demi kehidupan yang aktif dan sehat.”<sup>15</sup>

**Indonesia – UU No.7/1996:** Ketahanan Pangan adalah :”Kondisi di mana terjadinya kecukupan penyediaan pangan bagi rumah tangga yang diukur dari ketercukupan pangan dalam hal jumlah dan kualitas dan juga adanya jaminan atas keamanan (safety), distribusi yang merata dan kemampuan membeli.

Dalam perkembangan wacana ekonomi politik pangan dan kelaparan global, agumentasi a la Maltusian tidak lagi dianggap populer ketika dibenturkan dengan konsep *entitlements* di mana akses atas pangan bergantung erat pada keberhakan yang melekat pada setiap manusia. Kelaparan atau ketidak-amanan pangan yang terjadi berakar pada kegagalan untuk mendapatkan salah satu dari empat jenis entitlement di atas (*entitlements failures*). Sedangkan individu atau kelompok yang mendapatkan pangan atas dasar pertukaran entitlement (sebagai sebuah strategi penghidupan), disebut *exchange entitlements*.

Menurut para kritikus, Kelemahan *entitlements* sebagai sebuah framework yang sangat berfokus pada *personal legal orwnership rights* adalah tidak mampu menjelaskan ketidak-sederajatan dalam akses atas pangan intra keluarga. Maksudnya bahwa *framework* ini tidak menyentuh wilayah non-legal atau non-formal seperti relasi kuasa perempuan dan laki-laki dalam keluarga dan mekanisme sosial yang ada, seperti sosial safety net yang asali dimiliki rakyat seperti arisan dll. Bahwasanya, tiap individu tidak hanya

<sup>15</sup> FIVIMS: Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems. [Online] <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=en&page=overview>

berurusan dengan legal rights; karenanya harus dilengkapi dengan konsep human rights yakni *the right to adequate food*.<sup>16</sup>

Sen menjawab masalah ini dengan menyempurnakan prinsip ini dengan istilah *extended entitlements*, yakni dengan mempertimbangkan relasi gender intra keluarga. Menurut Devereux, pendapat Sen berakar pada regim *private property regime*,<sup>17</sup> karenanya harus diperkaya dan dikontekskan pada realitas yang lebih luas yakni bahwa ada yang namanya kepemilikan kolektif yang mempengaruhi akses individu (berbasis gender) pada pangan.

*Mandara* di Sumba tidak bisa ditempatkan dalam *trade based* karena itu bukan pasar yang diatur oleh kebijakan; Devereux melanjutkan kritiknya dengan mengatakan bahwa masalah konsumsi (ransum) seseorang bisa didasarkan pada pilihan, di mana dalam skala rumah tangga, entah laki-laki atau perempuan bisa memilih untuk lapar atau memilih orang lain untuk lapar (*choosing to starve* atau *choosing others to starve*) tergantung kuasa. Studi dan riset pangan NTT yang paling dalam membahas ini adalah yang dipelopori oleh Pusat Informasi Rawan Pangan NTT<sup>18</sup> yang bisa dilihat pada kajian Ofong (2003, 2007).

## 5. Kebijakan Pangan Indonesia: 1952-2005

Namun Untuk memahami diskursus ketahanan pangan NTT, perlu juga kita pahami diskursus ketahanan pangan nasional selama masa order baru, sebagaimana diutarakan di depan walau dapat dikatakan bahwa masa-masa Order Baru, ada inovasi-inovasi lokal dalam berbagai generasi. Sebagai misal, kebijakan harga beras telah menjadi basis kebijakan pangan dan beras lebih dari 300 tahun, sejak masa kolonial (Mears & Moeljono 1981). Sayangnya, *nature* dari kebijakan harga pangan hari ini sangat berbeda dengan asal-muasalnya. Pemerintah Kolonial Belanda selalu menginginkan harga buruh yang murah bagi investasi pertaniannya di Nusantara. Karena itu, harga dasar pangan dan beras selalu ditekan rendah, karena harga beras sangat penting bagi konsumsi keluarga, sehingga perlu membuat harga dasar pangan utama tersebut rendah sepanjang waktu. (Mears and Moeljono 1981:23-24).

President Sukarno menjiplak kebijakan yang sama dengan motivasi dukungan politik. Sukarno ingin memproteksikan kekuasaannya dengan cara mengambil hati pegawai negeri sipil dan militer dengan cara proteksi pendapatan melalui beras sebagai komponen gaji bulanan (Mears and Moeljono 1981). Tujuannya yakni rezim yang belia memerlukan kesetiaan dan dukungan politik.

Masa pemerintahan Suharto regime selama 32 tahun secara telak menjiplak hal yang sama. Bisa dibayangkan dukungan beras untuk memberi makan 4.6 juta PNS dan 0.5 juta militer<sup>19</sup> akan berdampak pada hasil voting dalam pemilu. Kondisi menjadi lebih buruk ketika beras dibaptis menjadi barometer ekonomi pembangunan tapi pada saat yang sama berfungsi sebagai alat politik.

Kelahiran Badan Urusan Logistik (Bulog) tahun 1967 (Lihat tabel 3), sejak awal diproyeksikan untuk menjaga ketahanan pangan Indonesia melalui dua mekanisme: stabilisasi harga beras dan pengadaan bulanan untuk PNS dan militer. Bulog berfungsi sebagai pengontrol harga beras dengan cara mematok harga beras domestic secara signifikan lebih tinggi dari harga beras dunia (Alderman & Timmer 1980, Timmer Falcon and Pearson 1983, Timmer 2002). Hal ini masih menjadi kebijakan Megawati hingga tahun 2004 (Timmer 2004a).

---

<sup>16</sup> Lihat Stephen Devereux, 2001, *The limitation of Entitlement Approach*, Draft for Discussion at the 'Ending Famine in the 21<sup>st</sup> Century' Conference at IDS. Juga Colin Sage, dalam *Food Security and the Environment*, Serta Christopher Stevens, *The International Dimensions Of Food Security*, International Famine Center. P.3-4

<sup>17</sup> Devereux, 2001. p.5

<sup>18</sup> Sekarang dikenal sebagai PMPB (Perkumpulan Masyarakat Penanganan Bencana) Kupang.

<sup>19</sup> See: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/indonesia/shapesize.htm> Akses 20 May 2005

**Table 3.** Sejarah Kebijakan Pangan Indonesia Sejak 1952  
(Dilolah sendiri dari Mears 1984, Mears and Moeljono 1981 dan berbagai sumber).

Ordo	Rezim Pemerintahan	Kebijakan Pangan	Catatan
Orde Lama (Paska Kemerdekaan)	Soekarno 1952-1956	Swasembada Beras Melalui Program Kesejahteraan Kasimo	1950-1952: BAMA (Yayasan Bahan Makanan) 1953-1956: YUEM (Yayasan Urusan Bahan Makanan.)
	Soekarno 1956-1964	Swasembada Beras Melalui Program Sentra Padi	1956: YBPP (Yayasan Badan Pembelian Padi) 1963: Substitution Jagung 1964: PP No. 3 – Food Material Board* 1964: Bimas' dan "Panca Usaha" Tani
Pemerintahan Transisi 1965-1967			1996: Komando Logistik Nasional (KOLONGNAS) 1967: Diburukannya KOLONGNAS 1967: 14/05, Badan Urusan Logistik (BULOG) didirikan dan berfungsi sebagai pembeli beras tunggal
Orde Baru (Orde Pembangunan)	Soeharto' Repelita 1 & 2 1969-1979	Swasembada Beras	1969: Tambahan tugas Bulog: Manajemen Stok Penyanga Pangan Nasional – dan penggunaan neraca pangan nasional sebagai standar ketahanan pangan. 1971: Tambahan tugas Bulog sebagai pengimpor gula dan gandum 1973: Lahirnya Serikat Petani Indonesia 1974: Tambahan tugas Bulog: Pengadaan daging untuk DKI Jakarta 1974: Penggunaan Revolusi Hijau untuk mencapai swasembada beras 1977: Tambahan Tugas Bulog: Kontrol impor kacang kedelai. 1978: Penetapan harga dasar jagung, kedelai, kacang tanah dan kacang hijau
	Soeharto Repelita 3 & 4 1979-1989	Swasembada Pangan	1978: Keppres 39/1978, Pengembalian tugas Bulog sebagai kontrol harga untuk gabah, beras, tepung gandum, gula pasir dll 1984: Medali dari FAO atas tercapainya Swasembada Pangan.
	Soeharto Repelita 5,6,7 1989-1998	Swasembada Beras	1995: Penganugerahan pegawai Bulog sebagai Pegawai Negeri Sipil 1997: Perubahan fungsi Bulog untuk mengontrol hanya untuk harga beras dan gula pasir. 1998: Penyempitan peran Bulog yang berfungsi sebagai pengontrol harga beras saja.
Reformasi (Transisi)	Habibi 1998/1999	Swasembada Beras	1998/1999: Penjualan Pesawat IPTN yang ditukar dengan Beras Thailand.
	A. Wahid 1999/2000	Swasembada Beras	2000: Pengasan tugas Bulog untuk management logistic beras (penyediaan, distribus dan control harga)
Reformasi (Setelah 2000)	Megawati 2000/2004	Swasembada Beras	2003: Privatisasi Bulog 2004: No-Option Strategy Kecuali Swasembada Beras.
	S. Bambang Yudoyono (SBY) (2004-2009)	"Revitalisasi Pertanian"	2005: "revitalisasi pertanian" – komitmen (janji) untuk peningkatan pendapatan pertanian untuk GDP, pembangunan agribisnis yang mampu menyerap tenaga kerja dan swasembada beras, jagung serta palawija.

Kondisi ini diperparah lagi dengan korupsi di tubuh BULOG (Timmer 2004a). Simatupang (1999:5) menuduh kebijakan pangan Indonesia sebagai praktek *kleptocracy*<sup>20</sup>, yang berarti bahwa rezim Suharto menggunakan Bulog sebagai mesin uang bagi kepentingan pribadi dan keuntungan politis. Akhir 1980, Bulog tetap ditugasi untuk memerankan kontrol pasar perberasan Indonesia tetapi sedikit diperluas untuk menangani komoditas pangan lain seperti gula pasir, gandum, jagung, kedelai dan sejumlah komoditas lainnya.

Table 3 menunjukkan bahwa Indonesia terus berupaya mencapai swasembada pangan sejak 1952 hingga hari ini. Pencapaian swasembada pangan 1984 tidak mampu dijaga secara berkelanjutan. Yang perlu dicatat adalah upaya mencapai swasembada pangan tidak disertai oleh upaya penguatan ketahanan pangan.

Susilo Bambang Yudoyono (SBY) gencar mempromosikan "revitalisasi pertanian", dengan upaya mencapai swasembada beras maupun non-beras. Melalui pengarus-utamaan pangan alternatif seperti jagung, singkong, di samping beras. Karena itu, di atas kertas, ada peningkatan kualitas kebijakan dibandingkan rezim kepresidenan sebelumnya. Revitalisasi pertanian termasuk di dalamnya juga pembangunan sektor agribisnis demi terciptanya nilai tambah komoditas agribisnis demi pendapatan dan

<sup>20</sup> karakter aparat pemerintah yang kerap berfokus memperkaya diri sendiri Simatupang (1999:5)

akses atas pangan yang lebih baik. Namun kini terlihat revitalisasi pertanian SBY hanya menyentuh aspek produksi dan tidak banyak menjawab persoalan yang lebih hakiki yakni soal akses atas pangan yang berkualitas dengan harga yang terjangkau. Aspek akses mendapat ancaman serius dengan naiknya BBM dan tidak serta merta selesai dengan kompensasi BBM dalam bentuk bantuan langsung tunai.

Thompson & Cowan (2000: 402) mencatat perubahan kebijakan dan pendefinisian formal ketahanan pangan dalam kaitannya dengan globalisasi perdagangan yang terjadi di beberapa Negara. Contohnya, Malaysia mendefinisikan ulang ketahanan pangannya sebagai swasembada 60% pangan nasional. Sisanya, 40% didapatkan dari import pangan. Malaysia kini memiliki tingkat ketahanan pangan yang kokoh. Ini memberikan ilustrasi yang jelas bahwa ketahanan pangan dan swasembada adalah dua hal yang berbeda.

Dilema bagi Indonesia adalah bahwa Petani tidak banyak menikmati harga dasar pangan yang adil. Sayangnya harga yang adil bagi petani identik dengan naiknya harga pangan. Sedangkan kaum miskin kota, yang semakin meningkat dari tahun ke tahun justru membutuhkan pangan yang murah, demi akses yang lebih baik bagi kaum miskin.

Tantangan terbesar Indonesia adalah bahwa tidak dengan mudah kita mengabaikan perdagangan pangan global karena tingkat urbanisasi yang tinggi yang berbarengan dengan tingkat kemiskinan perkotaan, yang mana sangat membutuhkan pangan yang murah, kecuali ketergantungan pada produksi pangan domestik bisa menjamin harga pangan yang murah bagi kaum miskin kota. Tapi pada saat yang sama harus menghadapi cara bagaimana memproteksi petani kecil dan miskin dari dampak perdagangan pangan global. Meningkatnya populasi penduduk perkotaan dari 15% di tahun 1950 menjadi 46% di tahun 2003, menjadi tantangan pemenuhan ketahanan pangan kota.

## **6. Memahami Sistem Pangan & Nutrisi Dalam Konteks NTT**

Penelitian-penelitian ketahanan pangan dan kelaparan di NTT khususnya di Timor Barat terus berlangsung dalam tiga dekade terakhir. Penelitian Partadireja dkk 1974, kelompok peneliti UGM yang dipimpin Dr. Mubyarto, telah memulai debut penelitiannya tahun 1986<sup>21</sup>. Penelitian dan *assessment* dalam 10 tahun terakhir telah banyak dilakukan. Khususnya periode 1997-1998, penelitian terutama dihubungkan dengan peristiwa El-Nino dan dampak krisis ekonomi, sedangkan 1999-2001, banyak dilakukan dalam kaitannya dengan pengungsi Timor Leste di Timor Barat, oleh lembaga-lembaga internasional seperti WFP, WHO, Unicef dan sebagainya.

*Knowledge loss* mungkin istilah yang paling tepat menggambarkan betapa banyak riset-riset tentang persoalan pangan, kelaparan, nutrisi, penghidupan serta demografi di NTT sering tidak sambung antara satu dengan yang lain. Sebagaimisal, aktor-aktor non pemerintah yang dalam lima tahun terakhir aktif melakukan riset pangan di NTT (contoh: Busung Lapor oleh the Insitute for Ecosoc Rights (2006), Food and Livelihood Monitoring System untuk peringatan dini kelaparan di NTT oleh PMPB Kupang (2002-2008), riset ADPC/Care Internasional berkaitan perubahan iklim dan pangan di NTT dan juga hasil *assessment* Kieft and Sukarjo 2007,<sup>22</sup> Barbiche and Geraets 2007, penelitian Muslimatun & Fanggihade (2008) hingga pada inisiatif 2008 khususnya berbagai pegawai organisasi non pemerintah (terutama dari Jakarta) dengan orientasi pada kemandirian pangan komunitas lokal (namun menggunakan istilah yang asing bagi komunitas lokal yakni “NTT Food Summit”<sup>23</sup>) memberikan sinyal kepedulian sekaligus

---

<sup>21</sup> Wawancara “by accident” di Biruen Maret 2006 dengan salah satu anggota peneliti yang sempat bermukim di NTT selama 3 bulan, Retno Winahyu, yang diperkirakan hasil penelitiannya masih tersimpan di UGM.

<sup>22</sup> Informasi tanpa sengaja dari pihak periset dalam suatu pertemuan September 2008.

<sup>23</sup> Lihat <http://www.thejakartapost.com/news/2008/10/30/ntt-food-summit-opens-path-selfreliance.html> [dikunjungi 27 May 2009]

kecurigaan bahwa pangan dan kelaparan di NTT menjadi situs kepentingan berbagai pihak. Hal ini bisa tidak diartikan amoral, tetapi sebaliknya komitmen moral para pihak tetapi riset-riset tersebut memiliki implikasi kebijakan, maka ada tanggung jawab moral yang wajib dipenuhi khususnya relevansi pada reduksi persoalan gizi dan ketidak tahanan pangan masyarakat.

Konflik interpretasi dan cara pandang terhadap kelaparan dan ketahanan pangan di Nusa Tenggara Timur dalam waktu sepuluh tahun terakhir, bisa ditelusuri lebih dalam ke akarnya dari studi-studi orientalisme yang dilakukan para akademisi di paruh pertama abad ke 20 di mana logika keterberian alam yang minim (argumentasi ekologis) dan ketersediaan produksi yang minim, tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi menjadi dominan. Argumentasi keterberian alam dan ekologis bertahan selama 50 tahun terakhir.

Argumentasi sosiologi perilaku merujuk pada karakter orientasi daratan diklaim sebagai fakta empirik yang minimnya pemanfaat sumberdaya laut. Kekeringan dan keterbatasan alam kerap menjadi kambing hitam para pembuat kebijakan dan jarang menciptakan kebijakan pangan yang menjamin asupan pangan dan gizi yang cukup dalam keseharian rumah tangga masyarakat di NTT. Logika Maltusian “jumlah penduduk bertambah secara kuadratik tetapi jumlah pangan berlangsung linier” masih dominan. Sedimentasi paradigma maltusian menariknya dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan komunitas desa (lihat catatan Fanggidae 2008, hal 24-25) yang justru mengkonfirmasi kerisauan Metzner (1982) tentang pertumbuhan penduduk yang padat di Sikka (sebagai contoh) dengan konteks ekologis yang terbatas (lihat juga cerita tentang upaya penyediaan air bersih yang berasal dari air pohon pisang dalam era 1970an hingga 1980an).

Ketahanan pangan juga memiliki kaitan dengan banyak isu seperti: mitigasi kekeringan dan ketahanan pangan, pertanian lahan kering dan ketahanan pangan, pangan dan politik pertanian, dialektika pangan dan tambang, pangan dan pasar, pangan dan iklim serta perubahan iklim, pangan, kelaparan dan malnutrisi, pangan dan cendana, pangan dan *non-timber forest products* (NTFP)<sup>24</sup>, kemiskinan dan ketahanan pangan, politik bantuan pangan di NTT, gender dan sumber daya alam dan inovasi teknologi sebagainya. Wacana *political ecology* dari mendiang Gubernur El Tari yang terkenal dengan semboyan “Tanam, Sekali Lagi Tanam” juga menjadi semacam wacana yang menjadi antik tentang pemenuhan pangan di NTT.<sup>25</sup>

Ofong 2003 menceritakan tentang mekanisme penyesuaian lokal, khususnya pada mekanisme bertahan menghadapi kelaparan. Ofong 2007 juga menghubungkan persoalan pangan dengan risiko bencana. Riset meja dari PIRP/PMPB Kupang dalam 10 tahun terakhir yang banyak tidak terpublikasikan menunjukkan bahwa komoditas lokal yang bergantung pada eksistensi hutan perlahan hilang bersama hilangnya hutan sebagai penyangga alam maupun runtuhnya institusi lokal penyangga mekanisme bertahan dalam kelaparan.<sup>26</sup>

Dalam menelusuri kembali hampir semua rekaman artikel/opini di Pos Kupang sejak tahun 1997 hingga 2008 di mana ada lebih dari 150 tulisan berkaitan dengan ketahanan pangan dan kelaparan, penulis menemukan ragam pendekatan dalam menelaah ketahanan pangan. Ziarah intelektual mulai dari nuansa krisis ekonomi 1998 hingga masa pada krisis ekonomi yang saat ini 2008/2009, setidaknya dapat dipetakan diskursus ketahanan pangan yang dominan di NTT. Distribusi paradigma ketahanan pangan dalam media tersebut bisa ditarik ke akarnya secara lebih dalam.

Tulisan ini sengaja ditutup dengan kerangka analisis pangan yang dikembangkan penulis dari Sobal 1998, dengan memasukan konteks biofisik NTT yang lebih kompleks dan juga variable tambahan seperti perubahan iklim, teknologi, inovasi, knowledge, modal dan risiko bencana.

---

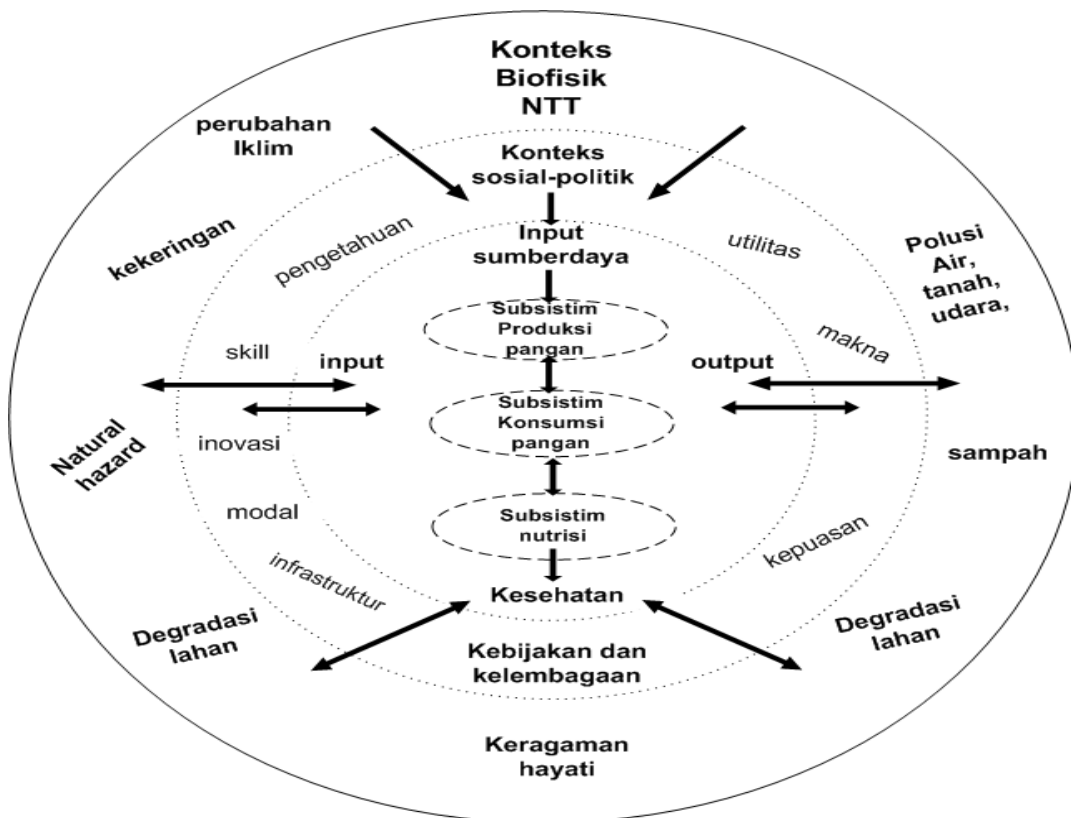
<sup>24</sup> Contoh *cash crops* seperti asam (*tamarind*), kemiri, kapuk, coklat, kopi, madu, lontar, jeruk kepyork

<sup>25</sup> Refleksi yang menarik dari thesis Master tentang Masyarakat Adat Mollo berjudul “Political Ecology in Suharto Era” oleh Cambell-Nelson 1998

<sup>26</sup> Manual FLSM PMPB Kupang 2004, unpublished.

Sobal 1998 membagi tiga sub-sistim dari sistim pangan di mana tiap sub-sistim memiliki tiga proses utama mirip proses manufaktur yakni: input, proses (throughput) dan output. Gambar 3 menunjukkan bahwa ke tiga subsistim yakni produsen, konsumen dan nutrisi yang memberikan *output* kehidupan, penghidupan dan kesehatan rakyat banyak berada dalam konteks yang ragam dan kompleks. Ketahanan pangan NTT adalah hasil sekaligus proses yang bersifat lintas sub-sistim dalam konteks bio-fisik NTT yang rentan kekeringan, degradasi lahan, bencana dalam iklim yang berubah. Konteks yang juga terlihat adalah konteks sosial politik, termasuk budaya, kebijakan kelembagaan dan organisasi, modal, skill, pengetahuan serta inovasi dalam tingkatan yang lain.

Pertama adalah subsistim produsen dengan *input* – produksi, *throughput*- prosesing/transformasi dan *output* berupa distribusi pangan ke pasar. Level produksi memiliki kompleksitas tersendiri. Banyak isu berupa kontrol atas bibit, pupuk, teknologi, pengetahuan, kepemilikan lahan dan alat produksi, hingga konteks bio-fisik seperti perubahan iklim, degradasi lahan, dan bencana alam adalah contoh yang membuat tahapan ini sangat rentan dan dalam konteks NTT, membuat produksi pangan tidak pernah stabil dengan tingkat ketidakpastian yang tinggi. Proses transformasi dari *raw material* komoditas pangan menjadi bahan pangan sering disebut sebagai paska panen. Sedangkan distribusi komoditas produkis maupun hasil transformasi sangat bergantung pada kondisi biofisik maupun infrastruktur seperti transportasi, maupun berbagai sarana lainnya. Sebagian pihak (LSM dan birokrat pemerintah daerah) melihat ketahanan pangan atau juga ketahanan pangan kerap dalam konteks subsistim produksi namun tidak secara utuh. Kalangan universitas memiliki komunitas sendiri dengan jurnal dan bacaanya sendiri tentang subsistim produksi.



Gambar 3. Kerangka Analisis Sistim Pangan/Nutrisi NTT (Modifikasi oleh penulis dari Sobal 1998)

*Consumer food subsystem* atau sub sistem konsumsi meliputi *input* yakni soal pembelian pangan yang kerab dimodifikasi oleh *food culture* maupun struktur sosial kelembagaan, yang kalau di berbagai Pasar Kecamatan mingguan di NTT bisa kita lihat dari komoditas pangan yang dijual. Sebanyak yang mampu kita catat semua *food items* di sana dan fasilitas pendukungnya, maka bisa kita tau apa yang mungkin bisa dipilih untuk dibawah kerumah. Selain *food culture*, soal akuisisi ini akan dimodifikasi oleh status ekonomi juga (modal, akses) maupun sosial seperti *gender, umur* dsb. *Throughput* fase ini adalah tahap persiapan adalah soal manipulasi sistimatis di level rumah tangga, yang bergantung pada metode masak, input lain seperti kualitas air (tanggung jawab para aktor dalam penyediaan kualitas air), menggunakan pengawet atau tidak, yang juga tidak bisa dilepaskan dari kultur setempat. Di konteks bio-fisik yang rentan banjir, dengan sistim sumur yang tidak terproteksi, epidemik merupakan ancaman. Level *output* di subsistem konsumsi adalah soal makanan masuk ke mulut. Ada aspek antropologi pangan yg perlu dimengerti. Soal kenapa makan protein alias daging hanya di pesta. Makan telur buat anak-anak hanya ketika sakit. Untuk memahami *protein intake* maka tidak cukup hanya mencermati peta pilihan makanan rumah tangga dalam skala amatan seminggu tetapi perlu memahami pesta-pesta rakyat, tempat di mana sering terjadi transfer protein secara horisontal. Hal ini sekaligus menjadi titik transformasi di mana transaksi knowledge dan skill masak terjadi tidak secara sadar.

Ketiga adalah subsistem *gizi*. Input di level nutrisi: soal pencernaan. Ini langkah pertama dalam subsistem nutrisi. Yakni pemecahan dari pangan/makanan menjadi *nutrients*. Makanan dikonversi menjadi zat gizi didalam lambung. Tapi intinya, makanan masuk ke perut dan dipecah-pecah menjadi makro nutrients (protein, karbohidrat) dan micro nutrients (vitamin dll.) Di level *throughput* - transport dalam tubuh. Melalui sistim sirkulasi di dalam tubuh, pecahan tadi dibawah ke dan ditampung di tempat-tempat di dalam tubuh. *Output* di sub-sistem nutrisi adalah titik terakhir dari subsistem nutrisi. Yakni soal metabolisme dari yang ditampung tadi ke penggunaan di dalam tubuh.

Peristiwa masuknya makanan ke mulut juga dimodifikasi oleh faktor sosial (contoh: sistim kepercayaan). Makan sambil berdiri? boleh bicara waktu makan? Siapa yang harus makan duluan? Si tua dapat daging potong lebih besar? Anak bungsu dapat tulang sumsum yg lain tidak? Soal *parental factor* juga berpengaruh dan bukan persoalan sepele. Terkesan ini adalah argumentasi *behaviorist sociology*.

Tidak ada dialog, koordinasi dan komunikasi yang memadai antara *stakeholder* di tiga subsistem produksi, konsumsi dan nutrisi merupakan fakta yang sering terjadi, bukan hanya NTT tetapi juga Indonesia. Kebijakan pangan jarang di disain secara sadar untuk terintegrasi. Argumentasinya adalah bahwa bahkan ketika produksi pangan memadai (termasuk distribusi) dan akses rumah tangga atas pangan memadai, namun aspek nutrisi tidak dicermati (baik pengetahuan, skill, inovasi, maupun yang bersifat *food culture* seperti kepuasan dan makna), maka masalah pangan khususnya gizi tidak bisa selesai.

Hubungan anak panah pada gambar 3 di atas menunjukkan perlunya kait-kaitan (*interplay*) antara berbagai sub-sistem secara vertikal maupun horisontal. Proposal yang sering tertangkap dalam berbagai wacana tentang ketahanan pangan di NTT, sering terperangkap dalam paradigma yang sempit, seperti hanya melihat satu bagian dari salah satu subsistem saja, tanpa secara sadar memperhitungkan skala dan visi ketahanan pangan dan nutrisi yang lebih komprehensif.

## 7. Penutup dan Agenda Riset Pangan Masa Depan

Pengamatan yang dikonfirmasi penulis berdasarkan pengalaman lapangan maupun riset, tiap sub-sistem (point 6 tulisan ini) memiliki komunitas praktisi maupun akademik tersendiri yang terisolasi. Kebijakan pangan seringkali muncul secara timpang dari salah satu dominasi subsistem. Sebaliknya para aktor di tiap sub-sistem pangan di atas jarang mengembangkan konsep kebijakan yang secara sadar memperhitungkan konteks bio-fisik, konteks perubahan iklim maupun bencana.

Sebagai tanda NTT telah menemui usianya yang ke 50 tahun, kebijakan **Anggur Merah** menekankan pada revitalisasi institusi ekonomi yang selanjutnya mendukung peningkatan produk dan stabilitas harga produk ekonomi rakyat. Dalam waktu 50 tahun itu, yang tidak berubah adalah corak komunikasi kebijakan pemerintah yang tidak memadai dan tidak memanfaatkan rakyat dalam mengevaluasi program-programnya. Masyarakat tidak diberitahu adalah bagaimana melakukan revitalisasi institusi ekonomi, dan bagaimana membuat stabilitas harga produk ekonomi rakyat? Apakah agenda tersebut terefleksikan dalam APBD? Atau yang lebih praktis, apakah itu berarti berhentinya penarikan retribusi yang memberatkan petani kecil dan mengakibatkan kenaikan harga pangan lokal bagi miskin kota? Bagaimana dengan institusi sosial budaya dan politik yang merupakan pilar produksi pangan lokal yang berujung pada kinerja ekonomi pangan secara menyeluruh? Belum ada jawaban dan tidak ada akses atas penjelasan kebijakan formal di NTT.

*E-governance*<sup>27</sup> sebagai platform komunikasi ekonomi politik seharusnya dalam konteks saat ini sebaiknya digunakan pemerintah dan berbagai aktor yang peduli untuk memperpendek *chain of comments* yang melahirkan kontroversi yang tidak perlu, demi koreksi kebijakan yang lebih memadai. Pemanfaatan arus ide para diaspora yang juga *knowledge workers* di luar NTT dalam era netokrasi ini seharusnya menjadi modal penting dalam membangun negeri.

Menurunnya kontribusi *food crops* dalam lima puluh tahun terakhir terhadap PDRB NTT yakni jatuh bebas dari 53.7% di akhir tahun 1960an hingga ke level 21% ditahun 2006 karena peralihan kepada sektor non-pertanian membuat agenda ketahanan pangan tidak bisa sekedar berbasis produksi. Argumentasi Sen tentang keberhakan dan sejumlah prasyarat pemenuhan hak atas pangan masih relevan. Namun itu harus turunkan dalam kerangka kerja operasional yang lebih memadai, dengan memperhitungkan konteks degradasi ekologi NTT dan prospek implikasi perubahan iklim.

Dalam usia periode politik yang pendek, adalah utopia untuk bermimpi tentang *reversibility* NTT untuk ke konsep dan konteks lima puluh tahun yang lalu. Tanpa analisis yang memadai dari semua subsistim produsen-konsumen-nutrisi dalam konteks biofisikal dan sosial-ekonomi (lihat gambar 3), maka yang terjadi adalah penundaan terhadap perubahan positif di NTT menjadi tertunda untuk kesekian kalinya.

Maraknya wacana *system resilience* (sistim yang tangguh, pegas, kenyal, tahan banting) dalam konteks perubahan iklim, perubahan lingkungan dan ekologi dunia, risiko bencana serta *earth system governance*<sup>28</sup> akan menjadi trend dalam analisis pangan dan nutrisi dalam beberapa waktu yang akan datang. Akademisi NTT seharusnya berada di garda depan dalam merintis studi-studi dan riset-riset pangan dengan menggunakan pendekatan sistim dan kompleks ketimbang terjebak pada mental model akademisi maupun godaan *psudo science* lembaga-lembaga advokasi yang cenderung *reductionist* dalam melihat persoalan pangan.

## 8. Bibliography

Alderman C.H. and Timmer, C. P. (1980) Food Policy and Food Demand in Indonesia. Bulletin of Indonesian Economics Studies (BIES), Vol. 16, No. 3, pp 83-93.

Boudreau E.T. and Dilley M. (2001) Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition. Food Policy 26 pp 229–247.

<sup>27</sup> Yakni penggunaan teknologi informasi (ICT) dalam meningkatkan informasi dan pengetahuan dalam hal ini relevan dengan kebijakan pangan. Lihat juga definisi E-governance di situs berikut: [www.digitalgovernance.org](http://www.digitalgovernance.org). [dikunjungi 25 May 2009]

<sup>28</sup> Lihat <http://www.earthsystemgovernance.org/> [dikunjungi terakhir 15 Mei 2009]

Barbiche and Geraets (2007) "Water and Sanitation And Food Security Assessment NTT", AcF (Action contre la Faim) Assessment Report Desember 2006-January 2007

Campbell-Nelson, K (1998) "Political Ecology in a Post Suharto Era." Master Thesis at Center for International Education Educational Policy, Research and Administration School of Education University of Massachusetts Amherst

DFID (1999) "Sustainable Livelihoods Guidance Sheets". [accessed online on 30 Oct 2006 at <http://www.nssd.net/pdf/sectiont.pdf>]

Dreze, J. and Sen, A. (1989), *Hunger and Public Action*. Oxford University Press.

Esteva and Austin ed. (1987). *Food policy in Mexico: The search for self-sufficiency*: Cornell University Press, Ithaca.

Ellis, F (2000) *Rural Livelihood and Diversity in Developing Countries*. Oxford University Press.

Ellis and Bahigwa (2003) "Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Uganda" *World Development* Vol. 31, No. 6, pp. 997–1013,

Fanggidae, S. (2008) "The Impact of Food Aid in Indonesia on Local Coping Mechanism: Case Studies from NTT Province 1998-2000." Working Paper # 10, IITTS Publication.

Forbes, H. O. (1884) "On Some of the Tribes of the Island of Timor". *The Journal of the Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, Vol. 13. pp. 402-430.

Fowler (2005) "Why Maize is a Sacred Plant? Social History and Agrarian Change on Sumba." *Journal of Ethnobiology* 25(1) p. 39–57.

Hoddinott, J. (1999) *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An introduction*. International Food Policy Research Institute Technical Guide No.1, Washington, D.C.

Kieft and Sukarjo (2007) "*Food and nutritional security assessment March 2007: Initial impact analysis of the 2006/2007 crop season in comparison to 1997/1998 and 2002/2003 El Nino events for the Eastern NTT Region*" Assessment Report Care International.

Lassa, Jonatan (2005) "The Politics of Food and the Genesis of International Food Aid: Case Study from Indonesia." MSc Thesis, University of East Anglia, UK.

Lee et al. Ed. (1998) "Population, Food and Rural Development". Oxford, Clarendon Press

Maxwell, S. (1996) *Food security: a post-modern perspective*. *Food Policy*, Vol. 21. No. 2, pp 155-170.

Maxwell, S., and Frankenberger, T. (1992) *Household food security concepts, indicators, and measurements*. New York, NY, USA: UNICEF and IFAD.

Maxwell S. & Slater, R. (2003) *Food Policy Old and New*. *Development Policy Review*, Vol. 21(5-6), pp 531-553.

Mears, L. (1978) *Problems of Supply and Marketing of Food in Indonesia in Repelita III*, BIES Vol. XIV No. 3 pp 52-62.

Mears, L. (1984) *Rice and Food Self-Sufficiency in Indonesia*. BIES Vol. XX No. 2 pp 122-138.

Metzner, Joachim, K. (1982) "Agriculture and Population Pressure in Sikka, Isle of Flores. A Contribution to the Study of Stability of Agricultural Systems in Wet and Dry Tropics." *Development Studies Centre Monograph* No. 28.

- Muslimatun, S., and Fanggida, S. (2008) "Desk Assessment Review Kerawanan Pangan di Propinsi NTT." Oxfam GB Research Support: Jogja.
- Lexand Ofong (2007) *Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di NTT*. IITTS Publication, Working Paper 2.
- Lexand Ofong (2003) *Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di NTT*. Kertas Posisi FKPB Kupang.
- Ormeling (1957, 1981) *The Timor Problem: A Geographical interpretation of an under developed island*. AMS Press (2<sup>nd</sup> Edition).
- Partadireja, Ace and Makaliwe, Willem H. (1974) 'An Economic Survey of East Nusatenggara', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 10:1, 33 -54.
- PMPB Kupang (2003) "Draft Panduan Food and Livelihood Monitoring Systems (FLMS)". Unpublished Manual.
- PMPB Kupang (2007) "Laporan PRA 7 Desa FLMS di NTT", Unpublished Report
- Rigg, J. (2006) "Land, Farming, Livelihoods, and Poverty: Rethinking the Links in the Rural South" *World Development* Vol. 34, No. 1, pp. 180-202.
- Reid, A. (1984) *The Pre-Colonial Economy of Indonesia*. BIES, Vol. XX No. 2. pp. 151-167.
- Saragih, S., Lassa, J. and Ramli, A. (2006) "Sustainable Livelihood Frameworks". Modul for CSOs Aceh & Indonesia.
- Scoones, I (1998) "Sustainable Rural Livelihood: A Framework for Analysis". IDS Working Paper No. 72.
- Sen, A. (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford, Clarendon Press).
- Simatupang, P. (1999) *Toward Sustainable Food Security: The Need for A New Paradigm*. ACIAR Indonesia Research Project, Working Paper 99.15. 33 pp.
- Sobal, J., Khan, L. K., Bisogni C., (1998) "A Conceptual Model of the Food And Nutrition System." *Social Science Medicine* Vol. 47, No. 7, pp. 853-863.
- Timmer (2002) *Food Security and Rice Price Policy in Indonesia: The Economics and Politics of the Food Price Dilemma*. IFPP-Bappenas/Departmen Pertanian/ USAID/DAI. Working Paper 14.
- Timmer C. P., Falcon, W. P., and Pearson, S. R. (1983) *Food Policy Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Thompson J. S. and Cowan J. T. (2000) *Globalizing Agro-Food Systems in Asia: Introduction World Development*, Vol. 28, No. 3, pp. 401±407, 2000,
- van der Eng, P. (1998) *Cassava in Indonesia: A Historical Re-Appraisal of an Enigmatic Food Crop*. *Southeast Asian Studies*, Vol. 36. pp. 3-33.
- van der Eng, P. (2000) *Food for Growth: Trends in Indonesia's Food Supply, 1880-1995*. *Journal of Interdisciplinary History*, XXX: 4. pp. 591-616.